

Ivan Andreu Barberà

MODERNIZACIÓN Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS
AYUNTAMIENTOS DEL *CAMP DE TARRAGONA*

TESIS DOCTORAL

Director: Dr. Ignasi Brunet Icart

Departamento de Gestión de Empresas



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Reus 2009

A Francisca Barberà

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Ignasi Brunet, director de la tesis, que con sus conocimientos, experiencia, disponibilidad, dedicación y gran capacidad de trabajo ha conseguido ejercer el liderazgo necesario para que pudiera llevarse a cabo este proyecto. No resulta retórico afirmar que sin sus aportaciones y estímulo constante la consecución de dicho objetivo hubiese resultado imposible.

A mi familia y amigos, por su comprensión y apoyo incondicionales, a pesar de todo el tiempo que les he robado. Prometo intentar devolvérselo a partir de ahora.

A mis compañeros de trabajo del Ayuntamiento de Salou, por su colaboración en la realización de las entrevistas internas y por su ayuda al facilitarme los contactos de los informantes privilegiados del resto de ayuntamientos estudiados.

A los informantes entrevistados de los ayuntamientos de Tarragona, Reus, Cambrils, Vila-seca, Valls, Calafell y El Vendrell, por haber dedicado parte de su preciado tiempo a recibirme y a responder los cuestionarios. Tampoco sin su participación y buena predisposición hubiese sido posible dicha investigación.

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. TEMA DE TESIS.....	1
1.2. ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	4
 1ª PARTE: MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	5
 CAPÍTULO 2. GESTIÓN DE LA CALIDAD.....	6
2.1. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL.....	6
2.2. CONCEPTOS.....	13
2.3. CONCEPTO DE GESTIÓN DE LA CALIDAD.....	19
2.3.1. Enfoques de Gestión de la Calidad.....	21
2.3.2. Características de la Gestión de la Calidad Total.....	32
2.4. ASEGURAMIENTO, NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD: EL MODELO ISO 9000.....	37
2.5. LOS PREMIOS A LA GESTIÓN DE CALIDAD.....	43
2.6. LA AUDITORÍA DE CALIDAD.....	71
2.7. LA CALIDAD EN EL SECTOR SERVICIOS.....	74
2.7.1. La calidad en la Administración Pública.....	84
2.8. GESTIÓN DE LA CALIDAD Y CAMBIO ORGANIZATIVO.....	88
 CAPÍTULO 3. GESTIÓN POR PROCESOS.....	94
3.1. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL.....	94
3.2. QUE ES LA GESTIÓN POR FUNCIONES.....	95
3.3. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE GESTIÓN POR PROCESOS.....	101
3.4. TIPOS DE PROCESOS.....	120
3.5. EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS: DE LA CALIDAD TOTAL A LA REINGENIERÍA DE PROCESOS.....	128
3.6. EL CAMBIO ORGANIZACIONAL.....	132
3.6.1. Dirección de Recursos Humanos y Gestión de la Calidad.....	138
3.6.2. Equipos de trabajo y Gestión de la Calidad.....	146
3.6.3. Cultura organizativa y Cultura de la Calidad.....	150

CAPÍTULO 4. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	156
4.1. PRESENTACIÓN.....	156
4.2. MARCO TEÓRICO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	161
4.3. PRINCIPALES MODELOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE.....	163
4.3.1. Modelo anglosajón.....	165
4.3.2. Modelo europeo continental.....	172
4.3.3. Modelo europeo septentrional.....	176
4.3.4. Países en transición.....	179
4.3.5. El modelo de la Unión Europea.....	180
4.4. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO.....	184
4.5. EFECTOS SOBRE LAS ORGANIZACIONES.....	191
4.6. EFECTOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS: GESTIÓN INDIRECTA, EXTERNALIZACIONES Y PRIVATIZACIONES. LOS MECANISMOS DE COFINANCIACIÓN.....	206
4.7. REPERCUSIONES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	219
4.8. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	279
 CAPÍTULO 5. ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	 282
5.1. OBJETIVOS E HIPÓTESIS.....	282
5.2. DISEÑO METODOLÓGICO.....	293
 2ª PARTE: ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	 301
 CAPÍTULO 6. EVOLUCIÓN Y GRADO DE IMPLANTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN EL AYUNTAMIENTO DE SALOU.....	 302
6.1. INTRODUCCIÓN.....	302
6.2. LA ACTIVIDAD TURÍSTICA.....	307
6.3. LA MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE SALOU: DE LA GESTIÓN POR FUNCIONES A LA GESTIÓN POR PROCESOS.....	313
6.3.1. Introducción.....	313
6.3.2. Evolución histórica: Gestión por funciones.....	318
6.3.2.1. Características generales de la gestión por funciones.....	318

6.3.2.2. Percepción de los empleados de la gestión por funciones.....	325
6.3.2.3. Conclusión.....	329
6.3.3. Gestión por procesos.....	330
6.3.3.1. Primeras aplicaciones particulares de la gestión por procesos: La normalización de la gestión de ingresos municipales. El proyecto GHIA.....	331
6.3.3.2. Antecedentes de la normalización de procesos corporativos a nivel global.....	362
6.3.3.3. La normalización de los procedimientos de atención al público: El proceso de implantación de la Oficina de Atención Ciudadana (OAC).....	364
6.3.3.4. La normalización de los procedimientos internos: El proceso de implantación del Gestor de Expedientes Corporativo.....	399
6.3.3.5. Difusión, compartición y gestión de la información corporativa a través de medios telemáticos: La Intranet, la página Web y la OAC virtual.....	424
6.3.3.6. Estado actual de las TIC municipales según la encuesta LOCALRET.....	441
6.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	443

CAPÍTULO 7. EVOLUCIÓN Y GRADO DE IMPLANTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS PRINCIPALES AYUNTAMIENTOS DEL CAMP DE TARRAGONA. ANÁLISIS COMPARATIVO.....449

7.1. INTRODUCCIÓN.....	449
7.2. ANÁLISIS COMPARATIVO POR MUNICIPIOS DE LOS PRINCIPALES PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS DE NGP.....	450
7.2.1. Principios de NGP relacionados con los Recursos Humanos..	451
7.2.1.1. Ingreso, provisión de puestos, organización y planes de empleo.....	451
7.2.1.2 Evaluación del rendimiento/productividad del personal e incentivos al desempeño.....	456
7.2.1.3 Programación política y ejecución gerencial.....	457

7.2.1.4 Gestión directiva y liderazgo.....	459
7.2.1.5 Ética pública y cultura organizativa.....	462
7.2.1.6 Comunicación interna y acceso interno a la información corporativa.....	464
7.2.1.7 Actitud general frente a la innovación.....	468
7.2.2. Principios de NGP en relación a los clientes externos y a la gestión y prestación de los Servicios Públicos.....	471
7.2.2.1. Modularización o corporatización.....	471
7.2.2.2 Descentralización y subsidiariedad.....	473
7.2.2.3 Competencia pública.....	474
7.2.2.4 Colaboración entre el sector público y el sector privado.....	475
7.2.2.5 Competencia real o simulada público-privada.....	476
7.2.2.6 Precios, tasas y tiquets moderadores del consumo o copagos.....	476
7.2.2.7 Vales, bonos y cheques.....	477
7.2.2.8 Mercados de derechos, permisos o cuotas para gestionar el uso de los recursos de propiedad común.....	478
7.2.2.9 Contratación externa de la producción de bienes o servicios suministrados bajo provisión pública (gestión indirecta).....	478
7.2.2.10 Normas y restricciones presupuestarias.....	480
7.2.2.11 Control interno y control de gestión.....	482
7.2.2.12 Eficiencia y eficacia. Indicadores de actividad y cuadro de mando.....	483
7.2.2.13 Sistemas de planificación, seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por la Administración Local.....	484
7.2.2.14 Planes de calidad e innovación.....	485
7.2.2.15 Modelos de excelencia y certificaciones ISO.....	487
7.2.2.16 Modernización y gestión por procesos.....	489
7.2.2.17 La e-Administración.....	494
7.2.2.18 Simplificación administrativa: Ventanilla única y Oficinas de Atención al Ciudadano.....	500

7.2.2.19 Cartas de Servicio al Ciudadano.....	504
7.2.2.20 La medición de la percepción y satisfacción del ciudadano: Intercambio de información, participación ciudadana, sistemas de quejas y sugerencias, procesos de evaluación, interés público y presupuestos participativos.....	504
7.2.2.21 La comunicación y el márketing público municipal.	508
7.2.2.22 Evolución y perspectivas futuras de la modernización.....	509
CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES.....	511
8.1. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	519
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	522
ANEXOS.....	559
- Anexo 1. Guión de entrevistas a los informantes privilegiados de los ayuntamientos.....	559

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Compatibilidad entre la ISO 9000 y los modelos de excelencia.....	41
Figura 2: Procedimiento general para la concesión de certificaciones ISO.....	42
Figura 3: Criterios del modelo EFQM y valoración.....	46
Figura 4: Criterios de la lógica RADAR y su interacción.....	56
Figura 5: Relación entre los criterios EFQM y las iniciativas modernizadoras..	58
Figura 6: Grado de intersección entre el modelo EFQM y el modelo ISO 9000.....	59
Figura 7: Criterios del modelo Deming.....	65
Figura 8: Criterios del modelo de la FUNDIBEQ.....	67
Figura 9: Tipos de auditorias de calidad.....	73
Figura 10: Procedimiento de conducción de una auditoria de calidad.....	74
Figura 11: Modelo SERVQUAL.....	80
Figura 12: Modelo de Grönroos.....	82
Figura 13: Modelo SERVUCCIÓN.....	83
Figura 14: Anatomía del método IDEF.....	106
Figura 15: Magnitudes básicas de un diagrama según la metodología IDEF.	108
Figura 16: Procesos estratégicos, clave y de soporte.....	121
Figura 17: Principales grupos de interés en la administración pública.....	204
Figura 18: Principales mecanismos cuasi competitivos y de mercado.....	207
Figura 19: Etapas de un plan de calidad.....	237
Figura 20: Vertientes e instrumentalización del principio interno de las Cartas de Servicios.....	239
Figura 21: Criterios del modelo CAF.....	243
Figura 22: Variables, criterios y subcriterios del Modelo Ciudadanía.....	249
Figura 23: Principales procesos estratégicos de la organización.....	261
Figura 24: Agrupación de procesos de primer nivel.....	261
Figura 25: Agrupación de procesos de segundo nivel.....	262
Figura 26: Funciones del gobierno local y tipos de marketing público.....	278
Figura 27: Organigrama general del Ayuntamiento de Salou.....	322
Figura 28: Flujograma del procedimiento de ejecución del presupuesto de ingresos del Ayuntamiento de Salou.....	361

Figura 29: Núcleo informático de gestión corporativa. Ayuntamiento de Salou.....	420
Figura 30: Esquema del funcionamiento de una herramienta e-BD.....	430
Figura 31: Fases de la creación de un producto mediante eBD.....	431
Figura 32: Arquitectura informática del sistema “Ventanilla Digital”.....	435
Figura 33: Evolución y fases del plan de modernización administrativa del Ayuntamiento de Salou.....	439
Figura 34: Principales vías de acceso a la información corporativa.....	441

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Análisis DAFO de los principales conceptos de calidad.....	18
Cuadro 2: Dimensiones principales de la gestión estratégica de la calidad total.....	30
Cuadro 3: Evolución de los principales parámetros del concepto calidad.....	31
Cuadro 4: Correspondencias entre las normas ISO 1994 e ISO 2000.....	39
Cuadro 5: Cronología de los métodos IDEF.....	115
Cuadro 6: Características principales de los modelos centralizado y descentralizado de gestión pública.....	164
Cuadro 7: Evolución del entorno interno de la dirección pública.....	194
Cuadro 8: Diferencias entre comunicación interna e intracomunicación.....	197
Cuadro 9: Principales rasgos del entorno externo actual de las administraciones públicas.....	199
Cuadro 10: Ventajas e inconvenientes de la externalización en el sector público.....	214
Cuadro 11: Principales diferencias entre gestión pública y gestión privada....	217
Cuadro 12: Descripción de los criterios y subcriterios del modelo CAF.....	244
Cuadro 13: Descripción de los criterios y subcriterios del Modelo Ciudadanía.....	250
Cuadro 14: Principales procesos clave en la administración local.....	259
Cuadro 15: Procesos y subprocesos de Gestión Económico-Financiera.....	260
Cuadro 16: Principales funciones de los tipos de marketing público.....	279
Cuadro 17: Entrevistas efectuadas en los ayuntamientos objeto de estudio..	295

Cuadro 18: Entrevistas presenciales breves a empleados del Ayuntamiento de Salou.....	296
Cuadro 19: Cronograma de implantación de la OAC del Ayuntamiento de Salou.....	370
Cuadro 20: Relación de procedimientos por departamento a transferir a la OAC.....	375
Cuadro 21: Ejemplo de ficha descriptiva en formato oficial.....	379
Cuadro 22: Ejemplo de codificación de procesos según el modelo GLOBAL.....	381
Cuadro 23: Ficha descriptiva puesto de trabajo “Informador Gestor OAC”....	391
Cuadro 24: Ficha descriptiva puesto de trabajo “Responsable de la OAC”....	392
Cuadro 25: Cronograma de implantación del gestor de expedientes (2008 y 2009).....	413
Cuadro 26: Resultados encuesta TIC 2008 Ayuntamiento de Salou.....	441
Cuadro 27: Existencia y antigüedad de las relaciones de puestos de trabajo.....	453

ÍNDICE DE PANTALLAS

Pantalla 1: Ejemplo de ficha descriptiva de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Salou.....	323
Pantalla 2: Lista de procesos de atención al público: Registro y Estadística..	372
Pantalla 3: Descripción del proceso de alta por nacimiento en el padrón.....	373
Pantalla 4: Inventario de procedimientos introducidos en AUPAC.....	406
Pantalla 5: Datos generales de un expediente AUPAC.....	407
Pantalla 6: Detalle de los trámites de un expediente AUPAC.....	407
Pantalla 7: Ejemplo de circuito de tramitación de un expediente AUPAC.....	408
Pantalla 8: Gestión de movimiento de expedientes.....	409
Pantalla 9: Consulta de expedientes de la aplicación SIAC.....	411
Pantalla 10: Tramitación telemática de la aplicación SIAC.....	411
Pantalla 11: Envío de notificaciones telemáticas a través de NOTE.....	412
Pantalla 12: Ventana principal del aplicativo GIM.....	416
Pantalla 13: Ventana principal del aplicativo Epsilon.....	419
Pantalla 14: Ventana de acceso a la Intranet del Ayuntamiento de Salou.....	426
Pantalla 15: Portal de entrada a la página Web del Ayuntamiento de Salou..	428
Pantalla 16: Portal de entrada a la Web municipal de entidades.....	432

Pantalla 17: Ventana de trámites administrativos de la Web municipal de Salou.....	437
--	-----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tarjeta RADAR. Valoración de criterios posibilitadores y de resultados.....	57
Tabla 2: Categorías del modelo Malcolm Baldrige y su valoración.....	61
Tabla 3: Asuntos/Acciones por departamento.....	345
Tabla 4: Estado de ejecución de los procesos de atención al público.....	374
Tabla 5: Número, composición y densidad de empleados municipales.....	451

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución demográfica del municipio de Salou.....	303
Gráfico 2: Población media mensual del municipio de Salou.....	303
Gráfico 3: Construcción de nuevas viviendas en Salou.....	304
Gráfico 4: Evolución de las plazas hoteleras en Salou.....	304

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1 TEMA DE TESIS

A partir de la década de 1980, la Administración Pública ha estado sujeta a cambios. Estos cambios, acaecidos antes en el sector privado, se han justificado fundamentalmente por la necesidad de acomodación institucional y de gestión a un modelo de Estado del Bienestar condicionado por unos recursos económicos limitados (Ramió, 2004). Además, la necesidad de mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios que reciben los ciudadanos es el otro gran argumento utilizado para justificar dichos cambios¹. Ambos aspectos han generado que la Administración Pública haya adoptado, con mayor o menor rapidez, fortuna e intensidad, un conjunto de propuestas instrumentales que configuran la denominada Nueva Gestión Pública.

Una primera toma de contacto con el término deja entrever que bajo esta denominación se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes: unos analíticos (fundamentalmente de carácter normativo), otros genéricos y otros más concretos. Aspectos significativos de la Nueva Gestión Pública son la desregulación, la agencialización, los modelos gerenciales, las privatizaciones, la externalización de servicios públicos y, más recientemente, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, la gestión de calidad y la reingeniería de procesos, configurando todos ellos el denominado *modelo postburocrático* (Barzelay y Armajani, 1992; Osborne y Gaebler, 1994).

La primera reacción ante esta multitud de propósitos, enfoques, estrategias e instrumentos modernizadores es la de intentar catalogarlos. Uno de los posibles criterios de clasificación sería agrupar, por un lado, a todas las corrientes que se decantan por un Modelo de Gestión Neoempresarial que

¹ A modo de ejemplo, véanse los artículos 31.2 y 103.1 de la Constitución, el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en el ámbito local, el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

prioriza la eficiencia, eficacia y economía, así como la clientelización de los ciudadanos y, por otro lado, a los enfoques, en general de tipo sociopolítico, que propugnan la limitación y el control de la privatización y externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana, la ética en la gestión pública, el estudio de la cultura organizacional y la recuperación de la legitimidad institucional. La importancia cuantitativa del primer grupo es superior, acaparando la mayoría de la bibliografía (p. ej. Crozier, 1987, 1989, 1991; Barzelay y Armajani, 1992; Flynn, 1990b; Wildavsky, 1986; Metcalfe, 1993; Kaufman, 1991) y siendo el tipo de modelo más utilizado por las administraciones. En cuanto al segundo grupo de corrientes, a pesar de ser minoritarias, poco a poco van abriéndose paso y su importancia es cada vez mayor (p. ej. Derlien, 1993; Subirats, 1989, 1993; Schein, 1985, 1993; Clarke y Newman, 1997; Villoria, 1996, 2000, 2004).

Las estrategias de modernización pertenecientes al enfoque neoempresarial tienen como finalidad principal el diseño de unos sistemas administrativos flexibles y adaptables. Aún así, aunque la flexibilidad puede favorecer la consecución de los objetivos públicos atendiendo a los principios de eficacia, eficiencia, economía y servicio al ciudadano, no es menos cierto que la escasa institucionalización de los sistemas organizativos abre la puerta a una discrecionalidad que puede favorecer prácticas y dinámicas perversas poco deseables. El problema radica, por un lado, en que la razón fundamental de la existencia de las administraciones es la prestación de servicios públicos que generen beneficios sociales. Estos beneficios no siempre son susceptibles de valorar en términos económicos², lo que convierte en obsoletas a muchas de las técnicas utilizadas en la empresa privada, pero también en que se ha impulsado, o más bien impuesto, un modelo de gestión pública que no

² Según la Teoría de la Hacienda Pública, aunque muchas veces no está clara la frontera que separa lo público de lo privado, es un hecho contrastado que las administraciones, entre otros, producen bienes públicos con el fin de corregir los fallos del mercado provocados por una asignación ineficiente de recursos en el sentido de Pareto por parte del sector privado. Este objetivo no siempre se consigue, debido a que las consecuencias de las acciones del sector público, condicionadas por las decisiones políticas y por el derecho administrativo, son complejas y difíciles de prever, controlar y valorar exclusivamente en términos económicos. Véase Stiglitz (1988).

intoniza con nuestra tradición administrativa, política y social³. En cualquier caso, la implantación de modelos de gestión pública de tipo neoempresarial que doten de flexibilidad a la organización debe llevarse a cabo teniendo en cuenta tanto las consecuencias internas como los efectos hacia el exterior que dichas transformaciones pueden conllevar. En efecto, este modelo de gestión pública constituye, por un lado, una nueva herramienta de limitación de la arbitrariedad de los poderes públicos complementaria al derecho administrativo tradicional⁴ -hasta ahora el único instrumento regulador de la actividad del sector público, tanto como garantía del ciudadano como en su faceta de modelo de gestión- en la tarea de adaptar las administraciones al nuevo orden socioeconómico y, por otro lado, un elemento conciliador a la hora de integrar en su cultura organizativa ciertas prácticas neoempresariales beneficiosas. Un ejemplo paradigmático de esta necesidad se da cuando se pretende introducir en una organización pública un modelo de gestión basado en la calidad y en la gestión por procesos.

De ahí el título de nuestra tesis: “Modernización y Nueva Gestión Pública en los Ayuntamientos del *Camp de Tarragona*”. Sintéticamente, dicha investigación pretende ofrecer una visión global de la situación de la modernización administrativa y del grado de implantación de los instrumentos de la Nueva Gestión Pública en los principales municipios del *Camp de Tarragona*, a través del estudio de caso del Ayuntamiento de Salou, y de su posterior comparación con el resto de ayuntamientos del ámbito geográfico analizado con población superior a 20.000 habitantes. Dicha comparación se ha llevado a cabo utilizando la información recogida en el trabajo de campo, consistente en la

³ Por ejemplo, en España se está produciendo un paulatino abandono del modelo clásico continental o cerrado de función pública (rigidez, estabilidad, inamovilidad, funcionarización, burocracia, institucionalismo) en favor del modelo abierto anglosajón (gerencialismo, profesionalización del personal), mucho más flexible y adaptable pero ineficaz en casos de inestabilidad política. Véase Ramió y Salvador (2002).

⁴ Tradicionalmente, el derecho administrativo, entendido desde su doble perspectiva organizadora y limitativa de la arbitrariedad de los poderes públicos, ha sido el único instrumento regulador de las administraciones. Actualmente, a pesar de las recientes leyes de modernización y de la normativa europea, éste se muestra insuficiente por sí solo para adaptar los entes públicos a los nuevos retos. En cualquier caso, las normas administrativas no limitan ni prescriben la utilización adicional de modelos de gestión. En este sentido, véase Laboucheix (1992:XVI).

realización de entrevistas en profundidad a informantes privilegiados de estas administraciones locales.

1.2 ESTRUCTURA DE LA TESIS

La estructura del presente trabajo de investigación consta de dos partes:

1. En la primera parte se expone la fundamentación teórica y la estrategia de investigación. Esta parte está organizada en cuatro capítulos: el capítulo 2, Gestión de la Calidad; el capítulo 3, Gestión por Procesos; el capítulo 4, La Nueva Gestión Pública, y por último, el capítulo 5, Estrategia de la Investigación.
2. En la segunda parte se lleva a cabo el análisis de la información recogida en el trabajo de campo. Esta parte está organizada en dos capítulos: el capítulo 6, Evolución y grado de implantación de la Nueva Gestión Pública en el Ayuntamiento de Salou, y capítulo 7, Evolución y grado de implantación de la Nueva Gestión Pública en los principales ayuntamientos del *Camp de Tarragona*. Análisis comparativo.

En el capítulo 8 se detallan las conclusiones del proceso de investigación y sus posibles continuidades, que puedan completar las aportaciones de la tesis. Finalmente, se exponen las referencias bibliográficas.

1ª PARTE: MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 2. GESTIÓN DE LA CALIDAD

2.1 INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL

En las últimas décadas, la evolución de los mercados ha provocado un cambio radical en las estrategias empresariales, convirtiendo a la competitividad a nivel mundial en un concepto clave. En ciertos aspectos, se está pasando de unas organizaciones centradas principalmente en ellas mismas a otras que están continuamente aprendiendo del entorno que les rodea para satisfacer sus cambiantes expectativas. En este entorno, las firmas que deseen adoptar una estrategia competitiva duradera en el tiempo se verán obligadas a modificar continuamente la Gestión de la Calidad de la totalidad de los recursos de que disponen. Así pues, la calidad ha pasado a ser en poco tiempo uno de los aspectos clave en la estrategia de negocios y supervivencia de las empresas. Este hecho no es resultado de la casualidad ni de la improvisación, sino del buen hacer, del esfuerzo constante y de una política de R+D+i adecuada y permanente.

Pero ¿qué se entiende por calidad? La International Standard Association (ISO) prescribe que calidad significa la totalidad de las características de un producto que son apropiadas para cumplir las exigencias existentes en el mercado al cual va destinado, y la American Society for Quality Control (ASQC) la define como el conjunto de características de un producto, proceso o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer las necesidades del usuario o cliente. La norma ISO 8402 la define como la totalidad de características de un ente que le confieren la aptitud de satisfacer las necesidades implícitas o explícitas. La norma ISO 9000:2000 define calidad como grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos. En este caso, “inherente” significa permanente, en contraposición a “asignado”. La misma norma define “características” y “requisito” para hacer más explícito el concepto de calidad⁵.

⁵ En este sentido, y en consonancia con las anteriores definiciones, cabe destacar que algunos autores se refieren a la calidad como “conformidad con los requerimientos” (Crosby, 1987), mientras que otros afirman que la calidad es principalmente idoneidad o aptitud para un determinado uso: “la idoneidad o

Así, la norma entiende por “característica” un rasgo diferenciador. Existen varias clases de características: físicas, sensoriales, de comportamiento, temporales, ergonómicas, funcionales, etc. La norma concluye que las características de la calidad son aquellas características inherentes de un producto, proceso o sistema relacionados con un requisito.

Debemos ahora fijarnos en el significado de “requisito”. Según interpreta la norma, requisito es “necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita y obligatoria”. Implícita significa que es habitual que la necesidad o expectativa esté presente en la organización, en sus clientes y en las demás partes interesadas. Aunando estos conceptos dispersos en la norma ISO 9000:2000 podemos componer una definición de calidad más elaborada: Grado en el que un conjunto de características inherentes de un producto, proceso o sistema cumple con las necesidades o expectativas establecidas para la organización, sus clientes y otras partes interesadas. Estas necesidades o expectativas se dan generalmente de forma implícita y obligatoria. Nótese que esta definición es de las más avanzadas, puesto que agrupa conceptos como proceso, sistema, expectativas o clientes. Generalmente, cuando se habla de calidad, es todavía común la asociación del término con producto de gama alta en cuanto a precio y prestaciones. Se asocia calidad a lo bueno, lo que está bien fabricado, lo duradero, lo que nunca da problemas. En cambio, la normativa ISO se enmarca dentro de una percepción mucho más amplia y rica de la calidad, como veremos más adelante.

Estas definiciones se refieren casi exclusivamente a los productos, pero debe entenderse que, cuando se habla de producto, se pretende incluir también a los servicios⁶. También en casi todas se habla de dar satisfacción a unas

aptitud para su uso se determina por aquellas características del producto que el usuario puede reconocer como beneficiosas para él. Para el usuario, calidad es adecuación al uso, no conformidad con las especificaciones. Su evaluación de la calidad se basa en si el producto es adecuado al uso cuando le sirve y sigue siéndolo” (Juran, 1988). De hecho, aunque parezca que ambas afirmaciones sean contradictorias, en realidad no lo son tanto, ya que las especificaciones no siempre son iguales que los requerimientos, dado que a menudo, las especificaciones que dispone un producto van más allá de los requerimientos que solicita el cliente.

⁶ En este sentido, véanse Feigenbaum (1951, 1956), Zeithaml et al. (1993) y Grönroos (1984, 1988, 1994).

expectativas, exigencias y necesidades del cliente o, en sentido genérico, del mercado⁷. Es interesante ver otra vez confirmada esa proyección hacia el exterior de la empresa para poder definir con precisión la calidad. Aunque de ningún modo debe olvidarse de los empleados y demás clientes internos, la calidad es algo que trasciende a la organización y, en buena medida, debe ser percibida y valorada por el cliente y por el resto de *stakeholders* para que de verdad podamos hablar de un producto o servicio de calidad. Sin esta apertura hacia fuera no es posible hablar de calidad. Así pues, dado que el principal objetivo de la gestión de calidad es conseguir la satisfacción de los clientes, tanto internos como externos, parece claro que la calidad viene determinada por éstos. Ahora bien, para ser competitivos deberemos lograr esta satisfacción de forma eficiente, es decir, con el mínimo coste, eliminando de nuestros procesos todas aquellas tareas innecesarias y obteniendo de este modo la mayor productividad posible, configurándose una última forma de entender la calidad más allá de su concepción como un conjunto de técnicas y procedimientos, para convertirla definitivamente en un nuevo paradigma de la dirección (Bounds et al. 1994; Broedling, 1990). La misma consideración le merece a Feigenbaum (1951:XXI-XXII), para quien “la calidad es en su esencia una forma de dirigir la organización”, agregando que “el control de calidad es mucho más que una agrupación de proyectos técnicos y actividades de motivación sin ningún enfoque directivo claramente articulado”, y a Ishikawa (1994:24), que afirma que “el control de calidad es una nueva manera de pensar en la dirección y de considerarla”, agregando posteriormente que se trata de “una revolución conceptual en la gerencia” (Ishikawa, 1986:98).

En referencia a esta última perspectiva, al igual que los sistemas de dirección han ido evolucionando con los cambios del entorno y de los problemas organizativos, la Gestión de la Calidad se ha adaptado progresivamente a los nuevos retos directivos orientando su desarrollo hacia diferentes conceptos. En este sentido, pueden identificarse 10 generaciones de la Gestión de Calidad (Camisón et al. 2007):

⁷ Juran (1988, 1990, 1994, 1996), con su “adecuación al uso”, y Feigenbaum (1951, 1956), a través del “concepto dinámico de la calidad”, fueron los primeros autores que defendieron sistemas de calidad orientados hacia el cliente.

1. **Calidad orientada al producto (hasta años 30) (Taylor, 1911).** Se trata de la primera generación en la historia de la calidad. En su aspecto de función industrial, surgida de la transición del sistema de producción artesanal a la fabricación en masa, se limita a comprobar, de una forma determinista, si las piezas o productos son conformes con las especificaciones preestablecidas. Sus principales carencias son la ausencia de elementos de prevención y de planes de mejora, así como los elevados costes de no calidad que comporta, ya que la inspección se produce una vez los productos han sido terminados. La inspección masiva de tipo determinista se abandona cuando la creciente complejidad de los sistemas productivos y de las tecnologías de fabricación en masa hace necesaria la adopción de nuevas técnicas matemáticas basadas en probabilidades y estadísticas.
2. **Calidad orientada al proceso (años 30-50) (Shewart, 1931, 1980; Deming, 1989).** A través de métodos estadísticos, centra el control en el proceso o línea de producción, y no sólo en el producto final de ésta. Se desarrolló paralelamente a las técnicas de Control Estadístico de la Calidad, cuyo objetivo era garantizar la estabilidad de los productos finales dentro de ciertos límites de tolerancia, utilizando igualmente herramientas estadísticas. Muy relacionado con el movimiento cuantitativo en la dirección, o *Management Science*, que defendía el método científico y la aplicación de métodos cuantitativos a la hora de afrontar problemas económicos o de elección.
3. **Calidad orientada al sistema (años 50-60) (Feigenbaum, 1951, 1956; Ishikawa, 1985, 1986, 1994).** Consiste en extender la función de la calidad a todos los departamentos o áreas de la organización, más allá del departamento de producción. En dicha visión juega un papel trascendental el concepto de Control de Calidad Total, de amplia difusión en el Japón de la postguerra mundial, que defiende el abandono del análisis puntual de las operaciones como partes aisladas de un proceso a favor de una perspectiva más amplia y de sistemas. La concreción final de esta forma de control de calidad son los sistemas de aseguramiento de la calidad, entre los que en la actualidad destaca la familia de normas ISO 9000.

4. **Calidad orientada a la prevención (años 60-70) (Juran, 1988, 1990, 1994, 1996).** Más allá de garantizar la variabilidad mínima en procesos y productos, centra su actividad en la optimización del diseño de éstos, en la mejora continua y en la reducción de los costes de no calidad, eliminando los fallos y haciéndolos aptos para el uso desde el principio. Supone el nacimiento del enfoque de aseguramiento de la calidad, a través de la adecuada planificación, organización y control de todas las actividades y funciones organizativas (no solamente a través de la inspección), garantizando así la calidad de diseño y uso a los clientes y usuarios finales.
5. **Calidad orientada a las personas (años 60-70).** Surgida de los nuevos retos competitivos fruto de la crisis del Estado del Bienestar, así como de una demanda de los consumidores cada vez más exigente, supera el concepto de trabajador considerado como un recurso pasivo que puede ser motivado, controlado y manipulado a voluntad de la dirección, propio del enfoque técnico, para pasar a entenderlo en toda su complejidad, y recurriendo a todo su talento y competencias. Para su consecución será necesario, desde el liderazgo de la dirección, instaurar una cultura y estructura organizativa que fomente e incentive la implicación, motivación, participación, cooperación, autocontrol y autoresponsabilización de los Recursos Humanos, de manera que todos los trabajadores sean conscientes de que tienen una responsabilidad y un compromiso con la calidad que deben asumir. Fomenta la utilización de herramientas tales como la formación, el trabajo en equipo y los círculos de control de calidad.
6. **Calidad orientada al coste (años 80) (Taguchi, 1986).** Al igual que en la 4ª etapa, se basa en la prevención para reducir los costes provocados por la falta de calidad, pero esta vez perfeccionándose con nuevos instrumentos. Los principales conceptos de esta fase son el de “cero defectos”, basado en la mejora continua de los procesos; la búsqueda de la reducción de costes a través de una orientación de la calidad hacia la satisfacción del cliente, muy utilizada por las empresas japonesas, en contraposición a la visión europea de que los aumentos de calidad repercutían en los costes de producción; diversos sistemas japoneses de prevención de defectos y mejora continua (*Poka Yoke*, *Kanban*, *Kaizen*, *Just in Time* o sistema 5S, entre otros); el diseño estadístico de

experimentos; la función de pérdida de la calidad, o pérdida que la sociedad sufre por los defectos, y el control de calidad fuera de línea para la optimización del producto y del proceso.

7. **Calidad orientada culturalmente (años 80-90) (Schein, 1993).** Su postulado central es que el progreso hacia los enfoques más eficaces de la Gestión de la Calidad pasa necesariamente por el cambio cultural, desarrollándose de este modo una nueva cultura de la calidad. Así, el cambio de las organizaciones sólo será posible modificando su cultura, liderazgo, estilo de dirección y sistema de valores subyacentes, creencias y actitudes de sus empleados, a través de una orientación sistémica, una responsabilidad compartida, una adaptabilidad y una habilidad para el cambio constantes. Otros valores importantes de esta etapa son el trabajo en equipo, el desarrollo de la capacidad de aprender de los miembros de la organización para lograr la mejora continua y la concepción de la calidad como satisfacción al cliente, tanto interno como externo.
8. **Calidad orientada al servicio (años 80-90).** Enfoque surgido paralelamente a la creciente importancia de los servicios desde mediados de siglo XX, se basa fundamentalmente en el estudio del comportamiento del consumidor, en su percepción de la calidad en base a tres componentes (calidad técnica, calidad funcional e imagen corporativa) y en sus preferencias, introduciéndose el concepto de calidad como satisfacción de las expectativas del cliente. De este modo, se pasa de una definición objetiva de la calidad, asentada en la superioridad técnica del producto y/o en el cumplimiento de una serie de especificaciones preestablecidas, a otra más subjetiva, basada en la percepción del cliente.
9. **Calidad reorientada al proceso (años 90) (Hammer y Champy, 1994).** Alternativa a la filosofía japonesa de la mejora continua, se trata de una visión basada en la idea del pensamiento discontinuo y en el cambio radical. Consiste en una reformulación y rediseño totales de los procesos de negocio, con el fin de alcanzar mejoras importantes en las medidas de desempeño críticas actuales, tales como costes, calidad, servicio y velocidad. Defiende la reunificación de todas las tareas, anteriormente fragmentadas en base al principio de especialización del trabajo, en procesos coherentes, así como la sustitución de los viejos departamentos

funcionales de tipo vertical por estructuras organizativas horizontales basadas en equipos de procesos y en el autocontrol. Aunque la expansión del concepto de reingeniería se produjo rápidamente a lo largo de los años 90 del siglo XX, hasta el punto que algunos sistemas basados en esta visión, como por ejemplo el Six Sigma, han sido aplicados por grandes corporaciones de todo el mundo, su declive ha sido igualmente intenso, debido a las resistencias sociales y culturales al cambio organizativo, al peligro de olvidar la necesaria orientación al cliente y a la incompatibilidad de su interpretación radical con la mejora continua.

10. **Orientación global de la calidad (a partir de los años 90).** Mientras en Japón las firmas más representativas siguen manteniendo un enfoque basado en el control total de la calidad en todas sus actividades, fruto de la aplicación combinada de los métodos orientados al servicio, a las personas, al coste, al sistema, a la cultura corporativa, a los procesos y a los productos, las organizaciones occidentales más avanzadas en calidad empiezan a plantearse la manera de integrar todo este conjunto de modelos para configurar un enfoque que maximice la creación de valor. En este sentido, uno de los aspectos más importantes de dicha orientación es la sustitución del concepto Control de Calidad por el de Gestión de la Calidad Total, dando a entender que la calidad ya no es solamente algo que hay que controlar, sino que se trata también de una materia de dirección. Así pues, la Gestión de la Calidad Total se configura como un enfoque multidisciplinar de marcado componente estratégico y fuente de ventaja competitiva, capaz de afrontar las necesidades y expectativas cambiantes - tanto de la organización como de sus clientes-, la innovación y la evolución tecnológica.

A su vez, todas estas orientaciones se identifican con tres enfoques principales de la calidad. Así, las etapas 1, 2, 3, 4, 6 y 9 pertenecerían al denominado enfoque técnico, que sólo tiene en cuenta la perspectiva de quien fabrica el producto; las etapas 5 y 7 se enmarcarían dentro del enfoque humano, el cual convierte a los trabajadores en el eje central del proceso de gestión y mejora de la calidad, y por último, las fases 8 y 10 corresponderían al enfoque estratégico, o de Gestión de la Calidad Total, el cual, además de las anteriores

perspectivas internas (producto, proceso y personal), incorpora la perspectiva externa o de mercado, es decir, la percepción y efectos que la actividad de la organización produce sobre sus *stakeholders* (clientes, accionistas, administrados, empleados, proveedores y entorno social).

2.2 CONCEPTOS

El concepto de calidad es amplio y moldeable⁸, habiendo evolucionado de manera constante desde sus orígenes en la revolución industrial hasta nuestros días, y dando lugar a sucesivas teorías y enfoques, a su vez evolución o complemento de las anteriores, hasta llegar a la Gestión de la Calidad Total. Aún así, la mayor parte de definiciones de la calidad pueden sistematizarse en alguna de las siguientes cuatro categorías (Garvin, 1984):

A. Calidad como conformidad o cumplimiento de las especificaciones. Es un denominador común en las primeras definiciones de calidad, siendo una idea surgida en las factorías de la revolución industrial. El objetivo de éstas era conseguir la producción masiva de productos iguales, intercambiables y sin defectos, de forma que calidad significaba no variabilidad de procesos y productos⁹. Este enfoque se nutre fundamentalmente de las teorías tayloristas y fordistas, y se sirve del control estadístico de procesos (SPC) como herramienta para eliminar el elevado coste de la inspección masiva (Shewart, 1931).

El concepto será aplicable siempre que sea posible identificar claramente las especificaciones exigidas por el cliente y siempre que éstas tengan un mínimo

⁸ Se habla de calidad objetiva (medible cuantitativamente a través de la comparación entre un determinado resultado y su estándar) y subjetiva (medible cualitativamente en función de las percepciones, juicios de valor y satisfacción de los clientes), calidad estática (en un determinado momento) y dinámica (proceso de mejora continua en permanente evolución), calidad absoluta (valorada objetivamente y con independencia de la persona) y calidad relativa (en función de las percepciones de los clientes), o calidad interna (atendiendo a la eficiencia interna) y calidad externa (en función del entorno competitivo y de los mercados).

⁹ Una evolución del concepto de cumplimiento de las especificaciones es el concepto estadístico de calidad como uniformidad (Deming, 1989; Taguchi, 1986).

grado de estabilidad en el tiempo. Para Crosby (1987:17) “las especificaciones deben ser claramente declaradas, de manera que no sean incomprendidas”. De hecho, es sumamente difícil compatibilizar la conformidad con las especificaciones con la intervención del cliente en éstas. Dentro de este enfoque, los ingenieros debían transformar los requerimientos de los clientes en características físicas de los productos, lo que entrañaba cierta dificultad y en ocasiones creaba confusión acerca del significado exacto de los mismos, básicamente porque el consumidor no conocía especificaciones, sino que más bien buscaba unas determinadas prestaciones, por ello se afirmaba que se trataba de un concepto de calidad basado en el producto (Camisón et al. 2007). Además, debían encontrar el modo de obtener productos que se ajustaran a dichas características de calidad de forma estable. Otro de los inconvenientes de este enfoque es que se centraba en la eficiencia pero no en la eficacia. La estandarización necesaria para aplicar este concepto podía perjudicar la capacidad de adaptación de la organización a los cambios del mercado, produciéndose una situación de eficiencia interna, pero de ineficacia.

B. Calidad como satisfacción de las expectativas del cliente. La Gestión de la Calidad ha evolucionado desde una perspectiva eminentemente centrada en el proceso de producción hacia otros enfoques donde se da mayor preponderancia a los clientes y al mercado¹⁰. De este modo, la opinión del cliente ha ido ganando cada vez más importancia. Paralelamente, el incremento del sector servicios en la economía mundial ha llevado a ampliar la definición de calidad que inicialmente había estado centrada casi de manera exclusiva en la fabricación. Este enfoque considera que sólo los clientes pueden juzgar la calidad y que lo hacen tomado como referencia de medida sus propias expectativas. En este sentido, un producto o servicio será de calidad cuando satisfaga o exceda las expectativas del cliente. Así, la calidad de un servicio vista desde esta óptica puede definirse como la amplitud de la discrepancia existente entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones (Zeithaml et al. 1993).

¹⁰ Juran (1988, 1990, 1994, 1996) fue uno de los primeros autores que tomó en consideración las necesidades de los clientes a través de su definición de la calidad como aptitud para el uso. Actualmente,

El nuevo punto de vista conlleva la aparición de una serie de factores subjetivos: los clientes pueden no conocer las especificaciones que permiten juzgar la calidad de un modo objetivo pero sí que tienen sus propias expectativas al respecto. Entre sus inconvenientes podemos destacar que, al tratarse de una definición enfocada básicamente hacia el exterior de la empresa, es especialmente sensible a los cambios del mercado. Por otro lado, las expectativas de los clientes son difíciles de detectar, medir y ponderar. Además, cada cliente tiene un conjunto de expectativas distintas que pueden encontrarse afectadas por elementos circunstanciales que escapan del ámbito de gestión de la organización.

C. Calidad como valor en relación al precio. Algunos autores sostienen que la noción de valor debe incluirse en la definición de calidad (Feigenbaum, 1951, 1956; Ishikawa, 1985, 1986, 1994). La calidad no puede desligarse del concepto de coste ya que, al seleccionar un determinado producto o servicio, precio y calidad son considerados de forma conjunta por los consumidores. Feigenbaum (1951:9) plantea que hoy en día “la calidad no tiene el significado popular de lo mejor en sentido absoluto, sino que quiere decir lo mejor dentro del uso al que el producto se destina y a su precio de venta. El concepto *value for money*, ampliamente extendido en el mundo anglosajón, refleja esta idea”. Así, las empresas fabrican productos que no son excelentes pero que tienen un precio asequible al segmento de mercado al cual van dirigidos. Esta definición se enmarca necesariamente en el ámbito de un mercado competitivo, a la vez que asume la incorporación de una serie de atributos adicionales al concepto de calidad tales como la durabilidad, la comodidad, la accesibilidad y otros muchos que, junto al precio, permitirán establecer comparaciones entre productos o servicios.

La ventaja de esta perspectiva consiste en que la organización se ve obligada a centrarse al mismo tiempo en la eficacia de mercado y en la eficiencia económica. Como inconvenientes, la dificultad de conocer con exactitud cuáles

muchas metodologías de gestión de calidad, como la Six Sigma (Pande et al. 2002), siguen focalizando toda su atención hacia el cliente.

van a ser los componentes que establecerán el valor de un producto, puesto que estos varían en función de su tipo y de las diferentes situaciones de consumo y mercado, o la malinterpretación del concepto de valor ya que, al definirse la calidad en función del precio, en algunos casos se concluye erróneamente que un bajo precio significa una baja calidad (Garvin, 1988), haciéndose evidente que la distinción entre calidad total y valor es cada vez más complicada. Estas limitaciones, “junto con la evolución del término, han llevado a acuñar el llamado concepto multidimensional de calidad total como creación de valor, que integra tanto la dimensión interna o productiva como la externa o de mercado, así como las dimensiones que operativizan las expectativas del resto de *stakeholders*. Así, el valor de un producto o servicio se define como el grado de satisfacción de las expectativas de todos los grupos de interés de la organización frente a la competencia” (Camisón et al. 2007:196).

En este sentido, las dimensiones del valor total incluyen medidas tales como (Camisón et al. 2007:198):

Áreas a maximizar:

- Diseño para la calidad, equivalente a las dimensiones de calidad de diseño y de conformidad, así como a los conceptos de calidad como excelencia, conformidad, uniformidad y aptitud para el uso.
- Satisfacción recurrente del cliente, entendida como colmar sus necesidades en el tiempo correcto y en la cantidad, precio y desempeño que desea. Esta dimensión obliga a la empresa a distinguir entre las actividades de apoyo y las actividades que añaden valor. Las actividades de apoyo son necesarias para la planificación y el control internos, pero consumen recursos y tiempo que no aportan beneficio directo al cliente. La atención debería entonces centrarse en los servicios que añaden valor. Las dimensiones de calidad de concepción, calidad de entrega, calidad percibida y calidad de servicio, así como los conceptos de satisfacción y calidad total, más relacionados con el factor humano, quedarían englobadas dentro de este elemento de valor.

- Productividad global, entendida como una medida de la eficacia en el uso de *inputs* para realizar *outputs* útiles, es decir, descartando los productos defectuosos.
- Rentabilidad.

Áreas a minimizar:

- Cambios no programados. Se refiere a la habilidad para gestionar los cambios inesperados que puedan originarse.
- Inventarios, incluyendo todos los activos de capital, pero no los productos que añaden valor. Esta dimensión obliga a concentrar la atención en la manera en que se están gestionando las inversiones.
- Costes de calidad.
- *Time-to-market*, es decir, la medida del tiempo requerido para el diseño y desarrollo de un producto comercializable.

D. Calidad como excelencia. Se trata del concepto más genérico, amplio e integrador de todas las formas de entender la calidad. Garvin (1984, 1988:40) habla de un enfoque trascendente muy relacionado con la creencia popular de que “la calidad es ‘lo mejor’, ‘lo más brillante’ y ‘el poseer los estándares más altos’, sin ningún compromiso con lo secundario y oponiéndolo a lo vulgar”. Requiere el compromiso de todos los integrantes de la organización y, al ser reconocida por los clientes, es fuente de ventaja competitiva a través de la diferenciación y desmarque de la competencia. Se considera un concepto de uso general, y puede definirse como la inversión de las mejores habilidades y materiales en la realización de una tarea para alcanzar el mejor resultado posible (Reeves y Bednar, 1994). Sin embargo, aún siendo una de las definiciones más recientes y base de modelos como el EFQM o el Malcolm Baldrige, excepto por el elemento integrador, no aporta nada nuevo. Paradójicamente, el perfeccionismo o “el hacer las cosas bien” son conceptos inventados e internalizados por la personalidad humana desde hace mucho tiempo, por lo cual no es necesario reinventarlos de nuevo. Otra de las cuestiones a tener en cuenta es que en ningún momento se habla de eficiencia. Así, se puede conseguir un producto excelente desperdiciando recursos. La

calidad así entendida se convierte en un concepto abstracto, difícil de operativizar en indicadores concretos y cambiante en el tiempo (Reeves y Bednar, 1994:428-429), puesto que lo que se considera excelente en una época o en un área geográfica no tiene porqué serlo en otras. Finalmente, la excelencia presupone que la estrategia competitiva de la empresa debe orientarse necesariamente hacia la diferenciación y buscando la máxima calidad de diseño del producto (Garvin, 1988), antes que la satisfacción de las necesidades de los clientes.

Una vez descritas las principales categorías clasificatorias de las múltiples definiciones de calidad existentes, se concluye que las nuevas perspectivas no han reemplazado a las anteriores, ya que todas continúan usándose en la actualidad. En cualquier caso, parece claro que no existe una definición universal de calidad, sino que cada una tiene sus propias fortalezas y debilidades en relación a los criterios de medida, generalización y utilidad en la gestión, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Análisis DAFO de los principales conceptos de calidad.

Definición	Fortalezas	Debilidades
Conformidad o cumplimiento de las especificaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Proporciona medidas precisas. • Ayuda a incrementar la eficiencia. • Necesaria para la estrategia global. • Permite la desagregación de las necesidades del cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los consumidores no conocen las especificaciones internas. • Inapropiada para los servicios. • Obsolescencia de las especificaciones por cambios en el mercado. • Enfoque interno.
Satisfacción de las expectativas del cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación desde la perspectiva del cliente. • Aplicable a distintos sectores. • Sensible a los cambios del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complejidad de la definición. • Difícil de medir. • El cliente puede no tener expectativas. • Actitudes previas al consumo pueden afectar a la opinión. • La evaluación en el corto y en el largo plazo pueden ser distintas. • Confusión entre servicio y satisfacción del cliente.
Valor en relación al precio	<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora múltiples atributos. • Centra la atención en la eficiencia interna y la efectividad externa. • Permite la comparación entre distintos productos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para extraer los componentes individuales del valor. • Calidad y valor son conceptos diferentes.
Excelencia	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación al mercado y a los Recursos Humanos. • Reconocible universalmente. • Fija unos estándares de realización muy altos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporciona poca guía práctica. • Difícil de cuantificar. • Los atributos de excelencia pueden cambiar rápidamente. • Un número suficiente de clientes deberían pagar por la excelencia, es decir, debe ser rentable.

Fuente: Reeves y Bednar (1994)

2.3 CONCEPTO DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

No existe una definición única y comunmente aceptada de lo que se entiende por Gestión de la Calidad, puesto que se trata de un concepto sumamente complejo, abstracto y con diferencias notables en función de la orientación o aproximación escogidas. En este sentido, muchas definiciones adoptan una conceptualización parcial del término, centrándose en las prácticas y las técnicas, y olvidándose de las dimensiones organizativa, cultural y estratégica del enfoque, cuando lo deseable sería que éste se abordara teniendo en cuenta su naturaleza multidimensional. Por otro lado, algunas definiciones presentan deficiencias en su operativización y, aunque definen el constructo multidimensionalmente, luego lo operativizan a través de una única dimensión o de manera indeterminada.

El problema de la parcialidad en la conceptualización se soluciona definiendo el término Gestión de la Calidad como un sistema que relaciona un conjunto de variables relevantes para la puesta en práctica de una serie de principios que guían la acción organizativa, unas prácticas para llevar a cabo dichos principios, y finalmente, unas técnicas que intentan hacer efectivas estas prácticas, todo ello para la consecución de la mejora de la calidad (Camisón et al. 2007:211).

Respecto a su operativización, se plantean dos problemas adicionales: La identificación de los elementos que forman parte de las dimensiones y la precisión de la forma en que éstos se interrelacionan para formar el constructo. Así, aunque la identificación de las dimensiones que definen el contenido del concepto se lleva a cabo mediante escalas multifuncionales basadas en la percepción de los directivos, sigue sin existir suficiente consenso acerca del contenido de la Gestión de la Calidad, puesto que las escalas creadas muestran un elevado grado de diversidad a la hora de identificar los factores críticos de éxito, así como una falta de visión holística o general del constructo, motivada por la adopción de enfoques distintos. Por otro lado, en cuanto a la

forma de interrelación de las dimensiones, esta debe ser precisada utilizando preferentemente conceptos generales derivados de la teoría, antes que interpretaciones parciales de dichas relaciones. En este sentido, se distinguen tres clases de constructos multidimensionales, en función de la forma especificada de relación entre el constructo y sus dimensiones:

1. Constructos de perfil: Son aquellas abstracciones que se sitúan al mismo nivel que sus dimensiones. En este caso, los distintos niveles del constructo están integrados por conjuntos, combinaciones o emparejamientos parciales de dichas dimensiones, sin que exista un concepto único o una función algebraica que sintetice todas ellas.
2. Constructos de agregados: Abstracciones que se sitúan al mismo nivel que sus dimensiones y que, a su vez, están formadas por la agregación de todas ellas. Dichas dimensiones no pueden ser observadas directamente, ni tampoco se encuentran correlacionadas entre sí, pero pueden representarse de forma completa a través de composiciones matemáticas.
3. Constructos latentes: Abstracciones que no pueden ser observadas directamente porque subyacen a sus dimensiones. En este caso, el constructo existe por sí mismo, siendo sus dimensiones manifestaciones del propio concepto, lo cual exigirá la necesaria correlación o comunalidad entre todas ellas.

Así pues, dado que los enfoques iniciales de tipo técnico ofrecen una definición de la Gestión de la Calidad como constructo de perfil, lo que significa que realmente en ellos dicho concepto no tiene sentido, al ser meros recopilatorios de prácticas y técnicas sin un criterio global que las unifique, y las aproximaciones técnicas más avanzadas de calidad (Control de Calidad Total, aseguramiento de la calidad, modelos de excelencia) adoptan una visión de modelo agregado, ponderando todas y cada una de sus partes integrantes, aunque sin considerar las posibles sinergias entre ellas, parece claro que la Gestión de la Calidad Total debe adoptar un modelo de constructo latente, al no ser éste directamente observable y no poder llegar a él si no es a través de

sus dimensiones, las cuales se encuentran fuertemente correlacionadas, formando todos sus principios, prácticas y técnicas un sistema sinérgico indisociable.

2.3.1 Enfoques de Gestión de la Calidad

Además de sus múltiples acepciones, el concepto de calidad ha ido evolucionando a lo largo de los años desde un mero control o inspección hasta la gestión estratégica de la calidad total como pilar fundamental en la estrategia global de la organización (Garvin, 1988; Ishikawa, 1994; Dale, 2003; James, 1997, entre otros).

A. Control de calidad por inspección. En el sistema de producción artesanal previo a la revolución industrial, era el mismo oficial quien realizaba todas las operaciones de fabricación de un producto. A medida que avanzaba en el proceso de montaje también se encargaba de inspeccionar los componentes ya montados. Se trataba de una inspección no estandarizada, asociada a la producción y realizada por una misma persona. En este modo de trabajar la calidad era muy costosa porque, por norma general, implicaba rechazar los productos defectuosos una vez montados, siempre que ello fuera posible. Se trataba de un concepto de calidad exclusivamente asociado al producto, puesto que toda la atención estaba focalizada en la función de producción, en la fábrica y en el taller.

La llegada de la revolución industrial, las primeras factorías, los mayores volúmenes de fabricación y la especialización del trabajo llevaron a la progresiva separación de las labores de producción y de inspección. De este modo, en aplicación de la lógica taylorista-fordista, la responsabilidad sobre la calidad de un producto pasó a recaer en el inspector. Es en este momento cuando surgen los primeros especialistas en control de calidad. Aún así, la función estrella sigue siendo claramente la de producción, relegándose la actividad de inspección al momento final de la cadena productiva, con el objetivo fundamental de suministrar la mínima cantidad posible de productos

defectuosos al mercado. Durante los primeros años del siglo XX se van definiendo con mayor exactitud las tareas y los métodos de inspección, pasándose de la mera observación visual hasta el establecimiento de instrumentos de medida para detectar si el producto cumple con las especificaciones y características establecidas. Sin embargo, a medida que el volumen de producción va aumentando, la inspección masiva se hace cada vez más difícil y costosa, habiéndose finalmente de recurrir a técnicas estadísticas con el fin de reducir el área de inspección.

El control por inspección tiene muchas limitaciones, entre las cuales podemos destacar las siguientes (Fernández et al. 2003; Belzunegui y Brunet, 2006):

- No añade valor al producto, pero incrementa sus costes de producción.
- Existe un periodo de tiempo a menudo demasiado largo entre la detección y la corrección del problema.
- Despreocupación de los operarios al recaer la responsabilidad de la calidad únicamente sobre la inspección.
- La inspección solamente distingue entre aceptable-defectuoso, y siempre a posteriori, cuando el producto ya está acabado.
- No se da importancia a otros procesos distintos del de fabricación.
- Subjetividad en la supervisión y errores a causa de la fatiga.

B. Control estadístico de la calidad. La concepción de calidad como inspección tiene su principal *handicap* en que no se centra en la prevención, sino que detecta los defectos una vez ya se han producido y en el producto acabado. En cambio, el control de la calidad supone dar un paso más, ya que centra su atención en el mismo proceso de producción, recogiendo y estudiando datos que permitan extraer conclusiones más allá de si el producto cumple o no con las especificaciones. Uno de los pioneros en este tipo de control fue Shewart (1931), creador de las técnicas de control estadístico de procesos (SPC). Este autor fue uno de los primeros en reconocer que la variabilidad, o diferencia entre productos aparentemente idénticos, es consustancial a la producción industrial e intrínseca a los procesos productivos, es decir, que existe y que se puede medir y controlar. Para ello, desarrolló

herramientas estadísticas basadas principalmente en leyes probabilísticas, técnicas de muestreo y gráficos de control de medias y rangos. Cabe matizar que el objetivo que se persigue no es la eliminación de esta variabilidad, sino distinguir las fluctuaciones aceptables, que son pequeñas y no asignables a ninguna causa conocida, de aquellas que claramente indican la existencia de algún problema o anomalía asignable a una causa detectable (Deming, 1989; Juran y Gryna, 1995). Aunque ya entonces se demuestra este tipo de control de calidad es más eficiente, por contra cabe señalar que sigue siendo responsabilidad de un departamento especializado, puesto que la dirección aún no confía en los operarios para que lleven a cabo el muestreo y las tareas de control. Además, el proceso de detección y corrección de errores sigue siendo reactivo y no se proponen actividades de prevención. En definitiva, sigue siendo rígido y mecánico, no preventivo y limitado exclusivamente a las funciones productivas.

La aplicación de este tipo de técnicas de SPC tuvo su mayor auge durante la segunda guerra mundial, cuando se convirtieron en una exigencia para los proveedores del ejército norteamericano, los cuales muchas veces las aplicaban sin aprovechar su verdadero potencial¹¹. Posteriormente, hasta finales de los años cincuenta, y debido al gran tirón experimentado por la demanda, las empresas volvieron a interesarse más por la producción que por la calidad, lo que motivó que se volviera a la antigua idea de producir cuanto más mejor y de las inspecciones al final del proceso.

C. Aseguramiento de la calidad. Los enfoques de aseguramiento de la calidad, también llamados de Control de Calidad Total, surgieron una vez el control de la variación de los procesos y la detección de errores consiguieron realizarse de modo efectivo. Los especialistas enfocaron sus esfuerzos hacia el diseño de métodos de trabajo capaces de evitar errores antes de que éstos ocurriesen. Igualmente, el diseño de productos¹², su fiabilidad y su rendimiento

¹¹ Algo parecido ocurre actualmente con las certificaciones ISO: muchas empresas las han obtenido motivadas únicamente por la presión que sus clientes ejercen sobre ellas.

¹² En este sentido, véase Taguchi (1986).

pasan a ser factores clave de competitividad, exigiéndose cada vez más el trabajo coordinado de todos los departamentos que intervienen en su diseño, fabricación, instalación y mantenimiento post-venta. La calidad evolucionó desde una perspectiva estrecha, totalmente en manos de los especialistas, a otra mucho más amplia y extensa. Ya no era eficaz la diferenciación y especialización de los trabajos. Era necesario un mayor conocimiento de las implicaciones de la calidad en todos los Recursos Humanos, en la dirección y, por supuesto, en el cliente (Garvin, 1988). En este sentido, Feigenbaum (1951:6) definió el Control de Calidad Total como “un sistema efectivo para integrar los esfuerzos de desarrollo, mantenimiento y mejora de la calidad de varios grupos de una organización a fin de hacer posibles marketing, ingeniería, producción y servicio a plena satisfacción del consumidor y a los niveles más económicos”.

Aparte de la orientación al cliente y de la implicación de todos los departamentos de la empresa en la función calidad¹³, una de las mayores aportaciones de este sistema es el enfoque hacia la prevención (Crosby, 1987, 1988). Lo importante es encontrar la raíz de los problemas y corregirlos, buscando soluciones y estandarizándolas para evitar que vuelvan a producirse. Esto se logra dirigiendo los esfuerzos de la organización hacia la planificación de procedimientos de trabajo, así como hacia el diseño libre de errores de productos y servicios. Así, el aseguramiento de la calidad puede definirse como el desarrollo de un sistema interno que con el tiempo genera datos que indicarán que un determinado producto o servicio ha sido fabricado según las especificaciones y que cualquier error ha sido detectado y borrado del sistema. Este sistema necesitará de auditorias e inspecciones periódicas independientes que permitan evidenciar el mantenimiento de su integridad. Uno de los máximos exponentes del aseguramiento de la calidad fueron las normas ISO 9000:1994, como su propio título indicaba. En la actual versión, del año 2000, se ha sustituido el término “aseguramiento” por el concepto más amplio de “gestión”, que a su vez integra al anterior.

¹³ Una variante evolucionada del Control de Calidad Total es el *company wide quality control* (CWQC), o enfoque japonés de gestión de la calidad en toda la compañía. En este sentido, véase Ishikawa (1994).

D. Gestión de la Calidad Total (TQM). La Gestión de la Calidad ha ido evolucionando hacia una visión cada vez más global hasta convertirse en una filosofía de cultura empresarial¹⁴. En este sentido, su principal objetivo será conseguir la mejora continua de la gestión y de los resultados de la organización en el sentido más amplio del término. La evolución hacia este nuevo enfoque es consecuencia de los nuevos retos a los que tienen que enfrentarse las organizaciones en los mercados actuales:

- Globalización de los mercados y competencia a nivel internacional.
- Mayores y cambiantes expectativas y necesidades de los clientes.
- Aceleración del cambio tecnológico y reducción del ciclo de vida de los productos.
- Éxito de las primeras formas globales y participativas de gestión de calidad.

Para afrontar todas estas nuevas exigencias no sirven los enfoques de calidad precedentes, siendo necesario un sistema de gestión de calidad orientada en su totalidad al mercado y al cliente. Una orientación que, además, ha de tener carácter multidimensional y ha de ser dinámica (Feigenbaum, 1956). La calidad se transforma en “calidad total” que abarca no sólo a productos, sino a los Recursos Humanos, a los procesos, a los medios de producción, a los métodos, a la organización, etc. En definitiva, se convierte en un concepto que engloba a toda la empresa y que involucra a todos sus estamentos y áreas, incluyendo la alta dirección, cuyo papel de líder activo en la motivación de las personas y consecución de los objetivos será fundamental (Cuatrecasas, 2005). Por consiguiente, el concepto de calidad se amplía con los criterios siguientes (Belzunegui y Brunet, 2006):

- Consideración de la calidad en todas las actividades que se realicen en la empresa.

¹⁴ Una de las referencias paradigmáticas en la aplicación de este enfoque es Japón. Conceptos como *kaizen* (Imai, 1991), que significa mejora continua y compromiso de todos los empleados en sentido amplio; círculos de calidad (Ishikawa, 1985, 1994); metodología *poka yoke* o de cero defectos (Shingo, 1986; Crosby, 1987, 1988) y metodología *just in time* o *toyotismo* (Ono, 1993; Shingo, 1986) dan buena cuenta de ello.

- El factor humano es fundamental para la consecución de la calidad total (formación, motivación, ambiente de trabajo agradable, instalaciones y máquinas apropiadas, etc.)
- Participación, información y comunicación.
- La prevención prevalece sobre la corrección.
- Orientación al cliente, tanto al externo como al interno, o destinatario de nuestro trabajo dentro de la organización.

Según Cuatrecasas (2005), los cuatro aspectos básicos de la Gestión de la Calidad Total a tener en cuenta son los siguientes:

1. Adaptación a los requerimientos del consumidor o cliente, de forma que toda la actividad de la organización implicada esté orientada a satisfacer al destinatario del producto o servicio.
2. Eliminación total de los despilfarros, asegurando la realización de los procesos con el mínimo de actividades y consumo de recursos en general, y reduciendo costes y tiempos de entrega.
3. Mejora continua en la organización, los procesos y el consumo de recursos, así como aumento constante de la calidad obtenida.
4. Total participación de los integrantes de la organización como único camino para que las tres condiciones anteriores alcancen sus objetivos de forma óptima.

La mayor o menor implantación de estas cuatro condiciones se verá favorecida por una adecuada estructura organizativa. Actualmente, las estructuras planas y orientadas a procesos son las que permiten mejores resultados. Como podemos ver, aunque expresado de diferentes formas, todos los autores coinciden en que la Gestión de la Calidad Total supone un paso más en la búsqueda de la excelencia, habiéndose pasado en relativamente poco tiempo de un enfoque de la calidad entendido como un simple soporte del proceso principal de producción y siempre “a remolque” de él a un nuevo concepto eminentemente proactivo, global y estratégico.

En el caso de Japón, la evolución del Control de la Calidad Total (CCT) se encamina hacia el CWQC (*Company Wide Quality Control*, o control de calidad en toda la compañía), también denominado enfoque japonés de Gestión de la Calidad Total, que puede considerarse como un concepto alternativo al occidental de Gestión de la Calidad Total. En principio resulta difícil distinguir entre el CCT y el CWQC, puesto que muchas de las características de este último ya habían sido enunciadas previamente en Occidente, residiendo las diferencias esenciales en el enfoque de equipo dado al CWQC, en la mayor intensidad en el desarrollo de algunos conceptos planteados solamente de forma superficial en el CCT, y en el enriquecimiento del modelo con nuevas prácticas de diseño de productos, control de procesos, gestión organizacional y gestión de Recursos Humanos. Así pues, puede decirse que la filosofía principal del CWQC reside en la introducción de la mejora continua de la calidad en los procesos y en los productos a través de las personas y del trabajo en equipo del conjunto de la organización, alcanzado todos estos objetivos a bajo coste. En este sentido, además de las características anteriores, los principios diferenciales del CWQC son los siguientes (Camisón et al. 2007:246):

- Orientación real y completa hacia el cliente, tanto externo como interno, manteniendo dicha orientación en cada proceso de la organización.
- Énfasis en la mejora del diseño del producto desde mucho antes del inicio de su producción, en contraposición a la búsqueda del beneficio y la reducción de costes a corto plazo.
- Filosofía basada en la mejora continua o Kaizen (Imai, 1991), introduciendo innovaciones incrementales que vayan reduciendo progresivamente la tasa de defectos en el largo plazo y los *stocks* de existencias.
- Eficacia en la gestión del tiempo a través de la gestión de procesos, intentando reducir en lo posible el tiempo de desarrollo y puesta en el mercado de los nuevos productos, así como el tiempo de servicio al cliente.
- Extensión del control de calidad a toda la cadena de valor, involucrando tanto a las actividades básicas como a las de soporte (márketing, servicio al cliente, compras, I+D), además de a la gestión de Recursos Humanos y a la infraestructura tecnológica para la producción.

- Adopción de un enfoque horizontal o por procesos de la organización, frente a las estructuras de tipo jerárquico-funcional.
- Trabajo en equipo.
- Gestión basada en la observación cuidadosa de los hechos, utilizando solamente *a posteriori* métodos estadísticos para convertirlos en datos (cifras).
- Compromiso, participación y cesión de autonomía a los empleados, imbuyéndoles la convicción de que la calidad es lo primero, incentivando el autocontrol y el compromiso en la resolución de errores, estimulando su formación y participación a través del trabajo en equipo y transmitiendo poder decisorio a los niveles inferiores de la jerarquía.
- Liderazgo de la dirección, dando ejemplo al resto de trabajadores.

Todos estos elementos constituyen la herencia acumulada dejada por el enfoque japonés para las futuras perspectivas de Gestión de la Calidad.

E. Gestión estratégica de la calidad total. Finalmente, llegamos al último estadio de la calidad y uno de los enfoques más actuales a través de los cuales ésta se manifiesta: la gestión estratégica de la calidad total. La inclusión de este nuevo concepto no persigue únicamente el reconocimiento y asunción definitiva de la calidad como estrategia de gestión integral de la empresa sino que, dado su alto componente filosófico, sociológico y psicológico, además entronca con otro tipo de corrientes tales como la teoría económica del comportamiento¹⁵, la cual centra su atención en cuestiones como el proceso de adopción de decisiones, la fijación de objetivos, el conflicto organizacional, la revisión de algunos de los principios básicos de la administración, la comunicación y la información en la organización (Belzunegui y Brunet, 2006).

La gestión estratégica de la calidad total se caracteriza por lo siguiente (Plaza, 2002):

¹⁵ La teoría económica del comportamiento o escuela decisionista fue desarrollada principalmente por Simon (1969) y por Cyert y March (1963).

- Se trata de una alternativa metodológica, un esquema mental de razonamiento para la evolución progresiva hacia una cultura de calidad total en la empresa.
- Ofrece una perspectiva humanista respecto a la Gestión de la Calidad, puesto que convierte a los trabajadores no solamente en los auténticos actores que contribuyen con sus actitudes y aptitudes a la Gestión de la Calidad, sino también en agentes que han de ver satisfechas sus expectativas personales, sociales y laborales.
- Enfatiza los conceptos “gestión” y “total” porque la calidad no es sólo lo que la organización hace sino la forma como lo hace todo.
- Adopta una postura preventiva para eliminar algunos de los problemas surgidos en los procesos de implantación, por ejemplo, la existencia de conflictos entre la cultura de la calidad y la cultura existente en la empresa.
- Enfatiza la importancia del entorno y de un enfoque a largo plazo respecto a la calidad, ya que el objetivo es desarrollar a través del tiempo sistemas de gestión completos que permitan la satisfacción no sólo de los clientes sino también de los demás *stakeholders*.

Pero la calidad entendida como valor estratégico no se da al azar, sino que debe ser gestionada correctamente. Es necesario considerar la estrategia de la calidad como un plan, elaborado con anterioridad a la ejecución de determinadas actuaciones y resultado de una acción consciente con un objetivo predeterminado. Esto significa que la empresa debe trabajar para informarse, educarse y motivarse, respecto a si misma y respecto a todos aquellos con quienes interactúa (*stakeholders*), con el objetivo de mejorar continuamente y reforzar sus Recursos Humanos, procesos, interacciones, dependencias, relaciones y resultados que la conforman tanto a ella como al sistema al cual pertenece. Es importante entender que la calidad total implica una filosofía de trabajo y un camino hacia la excelencia.

Es evidente que todo lo anterior conlleva necesariamente un cambio organizacional¹⁶ y una nueva cultura corporativa basados, desde el punto de vista de los agentes implicados, en las siguientes dimensiones:

Cuadro 2: Dimensiones principales de la gestión estratégica de la calidad total.

DIMENSIONES	ACTUACIONES
Satisfacción del cliente	Establecer y mejorar las relaciones cliente-proveedor Satisfacer a los clientes internos Conocer los requisitos de los clientes Medir su grado de satisfacción Responder a todas sus expectativas
Implicación de la dirección	Conseguir el compromiso por la calidad Facilitar los medios para conseguir la calidad Liderar la implantación de la calidad total Planificar a largo plazo y de forma permanente Establecer nuevas vías de comunicación Priorizar la información permanente, incluso la referente a cuestiones estratégicas Compromiso con el cambio organizacional
Participación del personal de la organización	Conseguir la coordinación y participación de todos los departamentos Especificar la atribución de responsabilidades y conseguir mas motivación Fomentar y conseguir la adhesión y participación del personal Posibilitar el desarrollo personal y profesional Comunicar y negociar con los trabajadores la implantación de sistema de calidad Modificar las estructuras organizativas a favor del trabajo en equipo y la autogestión
Innovación y mejora continua	Basar la estrategia en la continua innovación tecnológica, de productos y de procesos Prevención y evaluación permanente Innovar los sistemas de gestión y organización Implicar a todo el personal para que adopte la mejora continua Establecer estrategias de mejora continua
Formación permanente	Crear la necesidad de formación en el lugar de trabajo Establecer planes de formación y políticas de formación permanente Ofrecer posibilidades de promoción a través de la recualificación Asignar lugares de trabajo basándose en la cualificación

Fuente: Belzunegui y Brunet (2006)

A nivel técnico, y ya para finalizar, cabe citar que en los desarrollos más recientes correspondientes a esta etapa aparecen instrumentos que permiten introducir la calidad en la etapa de diseño de los productos y en el propio proceso, lo cual permitirá alcanzar niveles elevados de calidad a costes muy bajos. Entre otras, destacan las técnicas QFD (despliegue de las funciones de

¹⁶ Según Peters (1984), dicho cambio implica la sustitución de la dirección tradicional por el liderazgo, resultando de vital importancia comunicar correctamente y de forma clara y concisa a los clientes la ventaja competitiva de la organización.

calidad) y AMFE (análisis modal de fallos y defectos), las cuales constituyen verdaderas herramientas de calidad para el futuro. Ambas intentan traducir, desde la fase de diseño de productos y procesos, las expectativas del cliente en especificaciones, transmitiéndolas a todas las funciones involucradas, desde el diseño hasta el servicio postventa. A modo de síntesis, en el siguiente cuadro comparativo se intentan recopilar las principales características del concepto de calidad en cada uno de los momentos de su evolución:

Cuadro 3: Evolución de los principales parámetros del concepto calidad.

	Inspección de la calidad	Control estadístico de la calidad	Aseguramiento de la calidad	Gestión de la Calidad Total (TQM)	Gestión estratégica de la calidad total
Finalidad principal	Control de los productos	Control del proceso productivo	Coordinación y prevención	Impacto estratégico	Ventaja competitiva y estrategia global
Visión de la calidad	Problema a resolver	Problema a resolver	Problema a resolver y prevenir de forma proactiva	Ventaja competitiva	Calidad como cultura y forma de vida
Énfasis de la calidad	Uniformidad del producto	Uniformidad del producto y reducción de la inspección	En todas las áreas, incluidas las de soporte y R+D	En el mercado y en satisfacer las necesidades del cliente	En el cliente (interno y externo), en el resto de <i>stakeholders</i> y en el entorno
Métodos	Determinación de estándares y medición de los productos	Herramientas de calidad y métodos estadísticos. Especificaciones	Planes y sistemas de calidad. Normas ISO 9000	Plan estratégico que movilice a toda la organización	Modelo europeo de la calidad (EFQM), modelo americano y modelo japonés
Papel de los facultativos	Inspeccionar, separar, contar y medir productos	Utilizar las herramientas de muestreo y control estadístico de procesos	Planificar y medir el grado de calidad	Establecer objetivos, formación, coordinación y trabajo en equipo. Ser consultores de otros departamentos	Toma de decisiones éticas, socialmente responsables, respetuosas con el medio ambiente y acordes con la filosofía de mejora continua
Responsable de la calidad	Departamento de inspección	Departamentos de ingeniería y producción	Todos los departamentos. La dirección se limita a establecer la política, planificar, coordinar y seguir el proceso	La totalidad de componentes de la organización, bajo el liderazgo de la dirección	Tanto componentes de la organización como miembros de otros grupos de interés, bajo el liderazgo de la dirección
Orientación	Calidad comprobada	Calidad controlada	Calidad generada y planificada	Calidad gestionada	
Costes	Incremento de los costes	Menor incremento de los costes si se aplica bien	Reducción de los costes si se aplica bien	Reducción de los costes y mayor productividad	Menores costes, mayor productividad y mejor imagen
Estructura organizativa	Burocrática, rígida y con restricciones en los flujos de información	Burocrática, rígida y con restricciones en los flujos de información	Burocrática y rígida pero con algunos procesos transversales	Estructura horizontal y con cierto grado de flexibilidad	Estructura horizontal y vertical. Grupos de interés con capacidad para la toma de decisiones formados por componentes de diferentes niveles jerárquicos
Proceso de toma de decisiones	De arriba abajo	De arriba abajo	De arriba a abajo pero con cierta transversalidad	Por equipos de trabajo formados por trabajadores	Por equipos de trabajo compuestos por trabajadores y por personas de diferentes grupos de interés

Fuente: Elaboración propia a partir de la adaptación de Belzunegui y Brunet (2006), Plaza (2002), Cuatrecasas (2005) y Costa (1998).

2.3.2 Características de la Gestión de la Calidad Total

A pesar de sus múltiples enfoques y definiciones, así como del hecho de no tratarse de un concepto completamente nuevo, parece claro que la Gestión de la Calidad Total comporta una serie de variaciones respecto a la visión convencional del término, la mayoría de las cuales se basan en una orientación total hacia el cliente y demás grupos de interés o *stakeholders*. Para la consecución de dichos objetivos, el nuevo modelo de gestión habrá de extenderse a todos los rincones de la organización, aspecto que obligará necesariamente a la realización de un cambio organizativo. A su vez, para que dicha transformación sea duradera, deberá ir acompañada de un cambio en la cultura corporativa, haciéndose necesario un nuevo sistema de valores y creencias que modifique la forma de pensar y actuar de todos sus miembros. Por último, será imprescindible una adecuada planificación y una correcta temporalización de todo el proceso, a través de la puesta en marcha de múltiples iniciativas y programas capaces de sostener la nueva estrategia a lo largo de su proceso de maduración, dado que el cambio organizativo y cultural no se improvisa ni alcanza de manera inmediata. En este aspecto, la implantación basada en proyectos de equipo ha demostrado ser la estrategia más exitosa.

Así pues, el cambio organizativo que la Gestión de la Calidad Total implica ha de ser completo, equilibrado y efectivo, exigiendo alinear adecuadamente los siguientes aspectos clave de la vida organizativa (Camisón et al. 2007:267):

- Misión: Define la razón de ser de la organización. Cuando está claramente definida y es ampliamente comunicada para que sea compartida, el compromiso de los empleados es más elevado.
- Objetivos: Son los resultados medibles a lograr por la organización en cierto periodo de tiempo. También deben ser lo suficientemente claros.
- Estrategia: Establece cómo van a alcanzarse la misión y los objetivos.

- Estructura: Relación entre las personas y los equipos, a través de los procesos, para el logro de los objetivos.
- Cultura: Normas, creencias y valores que guían el comportamiento de las personas, así como el modo en que trabajan juntas. Es a la vez consecuencia y generador de los aspectos anteriores.
- Gestión de las personas: Tanto en relación a su integración dentro de la organización como respecto al diseño de sistemas y procesos que hagan más efectivo y satisfactorio su trabajo.
- Procesos: La gestión por procesos ofrece una visión horizontal de la organización.

Para la consecución de dicho cambio, la Gestión de la Calidad Total se servirá de los siguientes principios y prácticas:

1. **Orientación al cliente.** En contraposición al enfoque tradicional orientado hacia el producto o el proceso, este principio postula la consideración de los clientes como el eje de la actividad de la organización, la cual debe estar enfocada a su satisfacción, ya que son ellos los que finalmente enjuiciarán la calidad del bien o servicio prestado. En este sentido, y puesto que las necesidades de dichos clientes son cambiantes, no solamente deberán satisfacerse las presentes, sino también las futuras, anticipándose a las especificaciones actualmente exigidas. Todo ello implicará lograr que cada uno de los empleados de la organización comparta la misma idea de calidad que los destinatarios de los productos o servicios, transmitiéndola a su vez al diseño, al desarrollo y a la fabricación o prestación de éstos.
2. **Orientación estratégica a la creación de valor.** También denominada Dirección Estratégica de la Calidad, consiste en el desarrollo sistemático de actividades para lograr la misión y los objetivos de la organización, conducidas por un fuerte liderazgo de la dirección y guiadas por una visión y unas estrategias establecidas a medio y largo plazo, de manera que la calidad quede incorporada como principio en el proceso de formulación e implantación estratégica. Para ello, será necesario: 1) Identificar las necesidades y expectativas de los principales grupos de interés de la

organización, para trasladarlas a la definición de su misión, visión y objetivos; 2) Aplicar sistemáticamente los objetivos e indicadores de desempeño pertinentes; 3) Utilizar prácticas y técnicas de análisis de mercados y de competidores, tales como el *benchmarking*; 4) Fomentar las prácticas enfocadas a explotar el potencial de creación de ventajas competitivas que la calidad y su gestión encierran; 5) Utilizar prácticas enfocadas a la cooperación con clientes y proveedores para la mejora compartida de la calidad y la reducción de costes; 6) Aplicar prácticas de mejora continua y de orientación hacia la innovación y el aprendizaje y 7) utilizar prácticas organizativas y sociales que estimulen el alcance de activos valiosos como fuente de ventaja competitiva, ya sean procedimientos organizativos o activos humanos.

3. Liderazgo y compromiso de la dirección. En contraposición al CWQC, el cual, a pesar de reconocer el liderazgo de los mandos superiores, parte de la premisa que la calidad es función directa de los empleados de base, el enfoque de Gestión de la Calidad Total extiende dicha responsabilidad sobre todos los niveles jerárquicos, y especialmente sobre la dirección, por ser ésta la que posee un mayor grado de orientación al cliente. En este sentido, el resto de trabajadores desempeñarán un papel más modesto, aunque no exento de importancia, actuando como agentes facilitadores y coordinadores, o prestando asistencia técnica. Pero para que dicha responsabilidad sea aprovechada correctamente, la dirección debe centrarse en los problemas comunes de la calidad, difíciles de detectar y de corregir, y muy relacionados con la estrategia y con el diseño de los procesos, más que en solucionar las variaciones esporádicas o especiales de éstos, lo cual exigirá un cambio en su estilo de liderazgo.

4. Orientación a las personas y al desarrollo de sus competencias. Se basa en la creencia de que los miembros de una organización que no ocupan puestos de dirección son los que mejor conocen su trabajo, siendo capaces de realizar importantes contribuciones a la mejora continua y a la satisfacción de los clientes cuando disponen del poder y de la preparación suficientes, así como cuando la dirección sabe hacer aflorar todo su

potencial. Para la consecución de dichos objetivos será necesario desarrollar su compromiso con la misión, los fines de la organización, la calidad y la participación en la mejora continua, reconociendo sus competencias y reforzando su autonomía a través de la formación y del fomento de una comunicación ascendente, descendente y lateral efectiva.

5. Visión global, sistémica y horizontal de la organización. En virtud de la cual la Gestión de la Calidad Total se configura como una estrategia que engloba a toda la organización. Dicha visión global se sostiene en prácticas de gestión por procesos y en un pensamiento sistémico. La orientación a los procesos -y no a las funciones- implica que todas las actividades que se desarrollan en una organización pueden descomponerse en procedimientos y tareas, la realización de cada una de las cuales irá añadiendo paulatinamente valor al producto o servicio, satisfaciendo las necesidades de cada uno de los clientes de la cadena de valor hasta llegar al cliente externo. Pero la GCT va más allá de la gestión por procesos, extendiéndose hacia una visión holística o sistémica de la organización, es decir, a considerar al todo como algo más que la suma de sus partes. La perspectiva sistémica proporciona una plataforma muy adecuada para estructurar los programas de cambio cultural y organizativo que la GCT precisa, los cuales se basan en un entorno de cooperación interna y en el fomento del trabajo en equipo, así como en la adopción de un enfoque organizativo de tipo horizontal.

6. Orientación a la cooperación. Principio extensión del anterior basado en el enfoque de organización abierta, u organización horizontal en red, así como en el principio de cooperación externa. Se trata de extender la cooperación más allá de los límites de la propia organización, integrando en ella los procesos de los proveedores, distribuidores y clientes, consiguiendo de este modo aumentar la competitividad y el grado de optimización de las relaciones con los *stakeholders*. Para ello, deberán llevarse a cabo prácticas de ingeniería concurrente -establecimiento de alianzas estratégicas y equipos de trabajo conjuntos con proveedores y clientes-, así como programas de calidad concertada con los proveedores,

intercambiando con ellos conocimientos, información y experiencias para que aprendan a gestionar y mejorar la calidad y la eficiencia de sus procesos.

7. Orientación al aprendizaje y a la innovación. Principio que postula el liderazgo de la dirección en la organización, a través de la facilitación del aprendizaje adaptativo y generativo, así como de la innovación general y radical. Así, por un lado deberá impulsar la mejora continua, basada en la innovación incremental y en el aprendizaje adaptativo a partir de las consecuencias de sus actividades pasadas, y por otro, emprender acciones de mejora e innovación radical, basadas en el aprendizaje generativo, consecuencia de cambios en el entorno o de discrepancias de tipo estructural con la gestión organizativa llevada a cabo por la organización. Para la implantación de ambos procesos de mejora deberán utilizarse prácticas como la gestión por hechos o basada en información obtenida de indicadores, la mejora continua de todos los procedimientos de la organización, la formación del personal y la orientación al cliente.

8. Orientación ética y social. Muy relacionada con la orientación hacia los grupos de interés, que moviliza los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de los *stakeholders* de la organización, se basa en los enfoques de responsabilidad social corporativa y de ética empresarial. El ámbito en el que más se ha avanzado en la aplicación de estos principios es en el de la calidad medioambiental, cuyo enfoque más reciente se denomina Gestión de la Calidad Total Medioambiental, consistente en considerar al medio ambiente como cliente, convirtiendo las emisiones contaminantes en defectos. Entre las prácticas para la introducción de dicha orientación destacan la resolución de problemas que aquejan a la comunidad local donde se encuentra implantada la organización, el respeto medioambiental incorporado a los procesos, las normas ISO 14000 o el análisis del impacto ambiental de un producto, proceso o tecnología a lo largo de todo su ciclo de vida.

Finalmente, cabe señalar que, a pesar de la gran dificultad que comporta, la implantación de todas estas prácticas deberá seguir preferentemente un enfoque sistémico, holístico, de sinergia o de constructo latente, de manera que el sistema resultante pueda considerarse algo más que la suma de sus partes.

2.4 ASEGURAMIENTO, NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD: EL MODELO ISO 9000

Tras justificar la GCT como el enfoque más maduro y completo para la Gestión de la Calidad, se presenta el problema de institucionalización que esta innovación organizativa sufre, a causa de procesos de difusión basados en la imitación o el mimetismo institucional. A su vez, dicha institucionalización conduce adicionalmente a dos consecuencias indeseables: el error de la estandarización y el error del determinismo. Por ello, la universalidad de los enfoques de Gestión de la Calidad ha sido puesta en duda ante el efecto en la adopción y la eficacia del sistema que provocan las diferencias entre organizaciones, industrias y entornos nacionales.

Así, el error del igualitarismo o de la intercambiabilidad, que lleva a pensar que cualquiera de los enfoques de Gestión de la Calidad sirve para que una organización alcance buenos resultados, deriva en un proceso de institucionalización, por el que una serie de principios y prácticas de gestión se generalizan y legitiman, convirtiéndose en modelos o normas de referencia indiscutidos dentro de ciertas comunidades de práctica. Posteriormente, y en virtud de lo anterior, la mera imitación de las mejores prácticas de los innovadores originales conduce al mimetismo institucional -cuya primera consecuencia es la estandarización del enfoque-, así como al determinismo, que consiste en percibir dicho estándar como un modelo universal aplicable sin necesidad de cambios en cualquier contexto.

Para la superación de estas deficiencias será necesaria una adecuada planificación formal de la calidad, así como la utilización de métodos proactivos y enfoques contingentes que cuestionen en profundidad la existencia de un

modelo estandarizado y universalmente óptimo para la introducción de la Gestión de la Calidad en las organizaciones, defendiendo a su vez la adaptación y ajuste de los mismos tanto al contexto organizativo interno (antigüedad de las iniciativas de GCT en la organización, tamaño de la misma, grado de excelencia en resultados, modelo de gobierno corporativo existente o pertenencia al sector público o al privado) como al externo (industria en la que se encuentre la organización, diferencias entre bienes y servicios o entorno nacional) particulares de cada organización. Sea como fuere, para que la calidad pueda convertirse en un verdadero generador de ventaja competitiva debe poder acreditarse frente a terceros. De este modo, surgen los siguientes instrumentos:

A. El aseguramiento de la calidad. Se define como el conjunto de acciones preestablecidas, sistemáticas, necesarias y demostrables que otorgan la confianza suficiente de que una actividad satisface unos determinados requisitos. Este objetivo se consigue mediante modelos normativos o Sistemas de Gestión de la Calidad, siendo la normativa ISO 9000 uno de los más famosos y aceptados internacionalmente. En cualquier caso, no debe olvidarse que el aseguramiento no supone entrar de lleno en la Gestión de la Calidad Total, sino que solamente se trata de un paso más hacia este objetivo global.

B. La normalización: la normativa ISO 9000. La normalización es una actividad mediante la cual se unifican criterios respecto a determinadas materias, posibilitándose la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto mediante la elaboración de normas que, fruto de un consenso, persiguen en última instancia la protección de los intereses de la comunidad. En este sentido, una norma es un documento ordenador en el ámbito de una determinada actividad, elaborada voluntariamente y con el consenso de las partes interesadas, que contiene especificaciones técnicas extraídas de la experiencia y de los avances tecnológicos y que, debido a la conveniencia de ser aplicada extensivamente, es aprobada por un organismo acreditado¹⁷. Generalmente son de cumplimiento voluntario y periódicamente

¹⁷ Son organismos de normalización la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), la *International Standard Organization* (ISO), el Comité Europeo de normalización (CEN), el Comité

están sujetas a revisión. Cuando se habla de normas para el aseguramiento de la calidad se está haciendo referencia a unos acuerdos entre clientes (internos o externos) y proveedores, constitutivos de un modelo para el aseguramiento de la calidad. En general, las finalidades de la normalización son las siguientes (Belzunegui y Brunet, 2006):

- Simplificar y controlar productos y procesos.
- Aumentar las relaciones e intercambios comerciales.
- Conseguir economías de escala en la fabricación.
- Potenciar la seguridad, salud y la protección a la vida.
- Defender los intereses de los consumidores y de la comunidad.
- Suprimir las barreras comerciales.
- Protección del medio ambiente.

A nivel internacional, unas de las normas más importantes en este sentido son las recogidas por la familia ISO 9000, cuya última revisión profunda data del año 2000¹⁸, en sustitución de la anterior revisión de 1994, teniendo en cuenta las siguientes equivalencias:

Cuadro 4: Correspondencias entre las normas ISO 1994 e ISO 2000.

Versión 1994	Versión 2000
ISO 8402. Definiciones ISO 9000-1. Directrices para seleccionar y usar las normas	ISO 9000:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad. Fundamentos y vocabulario
ISO 9001, ISO 9002 y ISO 9003. Sistemas de aseguramiento de la calidad. Requisitos	ISO 9001:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos
ISO 9004-1. Directrices (se incorpora a la nueva norma)	ISO 9004:2000. Sistemas de Gestión de la Calidad. Guía para la mejora de la actividad

Fuente: Elaboración propia.

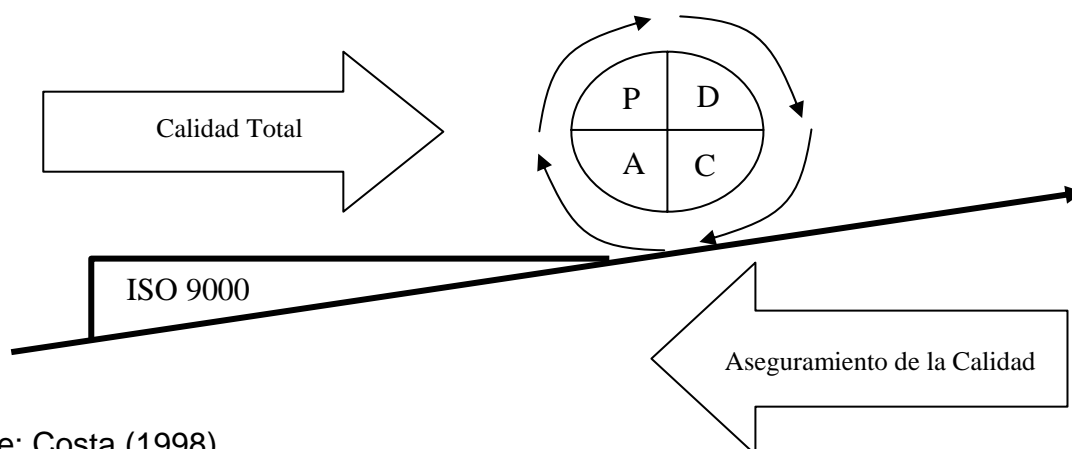
Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC), el Instituto Europeo de Normalización de las Telecomunicaciones (ETSI) y la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), entre otros.

¹⁸ Aunque el 17 de noviembre de 2008 se publicó la nueva versión de la norma ISO 9001:2008, las novedades respecto a la anterior versión del año 2000 han sido mínimas y dirigidas principalmente a clarificar ciertos aspectos interpretativos, a facilitar su utilización e implantación y a mejorar su consistencia y compatibilidad con el resto de normas de la familia ISO 9000.

Los principales aspectos a destacar de la nueva familia de normas son los siguientes (Camisón et al. 2007:368):

- *Enfoque basado en los procesos*: Los resultados se consiguen de una forma más eficaz y eficiente cuando los recursos y las actividades relacionadas se gestionan como un proceso. La adopción de este tipo de prácticas por parte de las normas las dota de una estructura más coherente con la forma de trabajar real de las organizaciones.
- *Desarrollo en forma de “par coherente”*: La ISO 9001:2000 y la ISO 9004:2000 son complementarias, aunque pueden utilizarse de manera independiente.
- *Orientación al cliente*: Las normas reconocen un gran protagonismo al cliente, especialmente a la hora de definir el producto o servicio.
- *Compatibilidad con otros estándares de calidad*: En especial, con la norma ISO 14001, relativa a sistemas de gestión medioambiental.
- *Simplificación y menor énfasis en la documentación*: Consiguiendo de este modo un mayor grado de flexibilidad y la eliminación de la burocratización.
- *Mayor aplicabilidad y adaptación a un gran número de sectores y actividades*.
- *Mayor aproximación al concepto de Gestión de la Calidad Total*: Siendo cada vez más compatibles con modelos de excelencia de tipo EFQM. Para ello, adopta los ocho principios siguientes:
 - *Enfoque al cliente*
 - *Liderazgo*
 - *Participación y compromiso de todo el personal de la organización*
 - *Enfoque basado en el proceso*
 - *Enfoque de sistema interrelacionado para la gestión*
 - *Mejora continua*
 - *Enfoque analítico y basado en los hechos para la toma de decisiones*
 - *Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores*

Figura 1: Compatibilidad entre la ISO 9000 y los modelos de excelencia.



Fuente: Costa (1998)

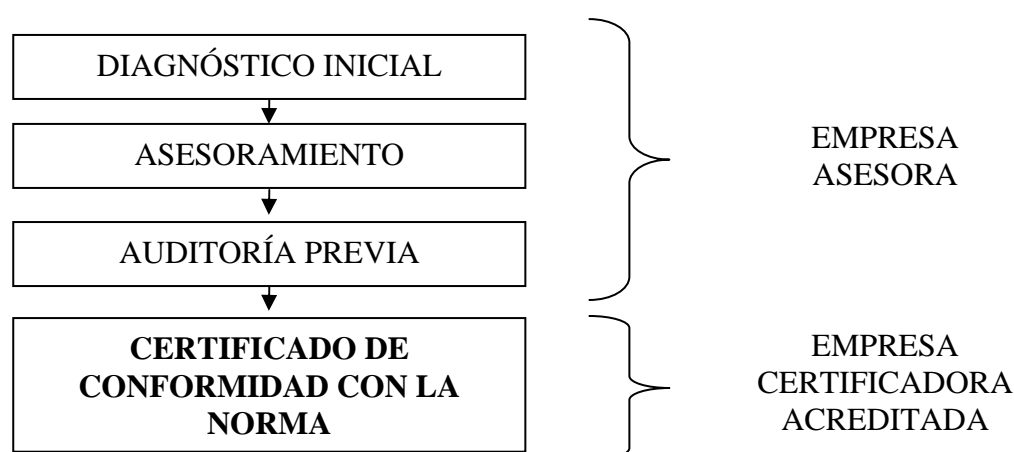
A nivel nacional, es a partir de la entrada en la Comunidad Europea cuando se producen los mayores avances en la materia, abriéndose al sector privado un campo hasta ese momento reservado a la Administración. En 1986 una orden ministerial reconoció a AENOR, entidad privada y sin ánimo de lucro, como organismo acreditado para normalizar y certificar en todos los sectores de actividad, como responsable de la elaboración de las normas españolas (Una Norma Española. UNE) y como representante del Estado en los organismos internacionales de normalización y certificación.

En el proceso de creación de las normas estatales, el proyecto inicial se somete a información pública, aprobándose y publicándose de manera definitiva una vez atendidas las sugerencias y observaciones de los interesados. Así mismo, cabe la posibilidad (no obligatoriedad) de incorporar directamente a la normativa nacional las normas de los organismos internacionales. En cambio, deben incorporarse obligatoriamente las normas emitidas por los principales entes europeos de normalización, las cuales pasan a denominarse UNE-EN (Una Norma Española-European Norm).

C. Homologación y certificación. Se entiende por *homologación* la aprobación oficial de un producto, proceso o servicio, otorgada por un organismo que posee dicha facultad por disposición reglamentaria. Implica someter una determinada actividad a la consideración o autorización de la autoridad competente en la materia (generalmente la Administración). La

homologación es obligatoria si el producto o servicio puede comportar prácticas perjudiciales para la comunidad, o el proceso puede ser nocivo para el bien común. Resulta poco flexible debido al carácter supranacional de los mercados y, además, tiene el inconveniente de que no garantiza la continuidad de las condiciones de control, ya que generalmente sólo se aplica sobre el primer producto o servicio. Para superar estas limitaciones surgió el concepto de *certificación*, definida por la ISO como la acción llevada a cabo por una entidad privada y reconocida como independiente por las partes interesadas, la cual manifiesta que dispone de la confianza suficiente de que un determinado producto, proceso o servicio, debidamente identificado, es conforme a una norma específica o a otro documento normativo. Por consiguiente, una certificación de calidad no es más que un reconocimiento público, llevado a cabo de forma voluntaria, del éxito del nivel de calidad en referencia a una serie de normas o parámetros surgidos fruto de un consenso entre las partes interesadas. Los organismos encargados de conceder las certificaciones se denominan organismos de certificación¹⁹, siendo AENOR una de las entidades más importantes del estado español en este campo, al igual que sucedía con la normalización. El proceso a seguir se resume esquemáticamente en la figura siguiente:

Figura 2: Procedimiento general para la concesión de certificaciones ISO.



Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ Aparte de AENOR, también operan en España las empresas certificadoras siguientes: Bureau Veritas Quality International, Det Norske Veritas (DNV), ECA, Laboratori General d'Assaigs i Investigacions (LGAI), Lloyd's Register (LRQA) y TÜV, entre otras.

Finalmente, podemos sintetizar las principales ventajas de la normalización y la certificación en los siguientes puntos:

- *Para el fabricante:* Mayor prestigio, mejor imagen, mayor calidad de diseño, fabricación y distribución, menor variabilidad, productos más competitivos y mayor flexibilidad y adaptabilidad de la producción.
- *Para el operario:* Mejores condiciones laborales. Si el sistema es objetivo y plenamente operativo, cada miembro de la organización conoce con exactitud su cometido.
- *Para el cliente:* Mayor seguridad, calidad y garantía de los productos adquiridos. Mayor grado de comparabilidad con otras ofertas.
- *Para el exportador:* Productos comparables y competitivos internacionalmente. Supresión de barreras comerciales.
- *Para la Administración:* Menor necesidad de homologación, lo cual implica un mayor grado de eficiencia y eficacia.

2.5 LOS PREMIOS A LA GESTIÓN DE CALIDAD

En este apartado se efectúa un análisis comparativo de los modelos globales de Gestión de la Calidad Total más destacados en la actualidad, haciendo especial hincapié en el modelo europeo de excelencia (EFQM). Nos referimos a premios a la Gestión de la Calidad porque gran parte de la popularidad de los modelos Malcolm Baldrige, en Estados Unidos; Deming, en Japón y EFQM en Europa se debe principalmente a que todos ellos tienen instaurados premios a la excelencia, en los cuales están basados.

A. El modelo EFQM. Se trata del modelo (y premio) propiedad de la *European Foundation for Quality Management*, organización constituida en 1988 por 14 empresas líderes en Europa²⁰ cuya principal misión es la de convertirse en una fuerza impulsora de la excelencia sostenible en el viejo continente. Su visión es

la de un mundo donde operen organizaciones europeas excelentes. El “Club Gestión de Calidad” es el socio nacional de la EFQM en el estado español.

Fundamentalmente, el modelo EFQM puede ser utilizado como:

- *Base para el diseño del sistema de gestión de la organización.* Se trata de su función principal. Aún así, dada su condición de modelo global que afecta a toda la organización, la implantación completa y generalmente partiendo desde cero supone una tarea muy laboriosa, por lo que subsidiariamente también puede ser utilizado como guía para objetivos menos ambiciosos.
- *Herramienta para llevar a cabo autoevaluaciones.* El objetivo no siempre será optar al premio. Puede ser un indicador válido para medir el grado de excelencia de la firma.
- *Base para establecer un vocabulario y una manera de pensar comunes.* La amplitud del modelo le permite incidir sobre la manera de trabajar de la organización y, por consiguiente, en su cultura empresarial.
- *Marco general donde poder situar diferentes iniciativas.* En consonancia con la primera de las utilidades mencionadas.

A tal fin, toma como referencia los siguientes conceptos fundamentales:

- *Orientación a los resultados:* La excelencia depende del equilibrio y de la satisfacción de las necesidades de todos los grupos relevantes que participan en la organización: empleados, clientes, proveedores y sociedad en general.
- *Orientación al cliente:* El cliente es el árbitro final de la calidad de un producto o servicio. La organización debe captar y comprender a la perfección sus necesidades y aportarle valor. Su satisfacción se mide y analiza, así como todos los factores que inciden sobre su grado de fidelidad.
- *Liderazgo y constancia en el propósito:* Los líderes desarrollan la cultura de la organización. Son quienes dirigen sus recursos y esfuerzos hacia la

²⁰ En la actualidad agrupa a más de 800 organizaciones europeas en la mayoría de estados y sectores de

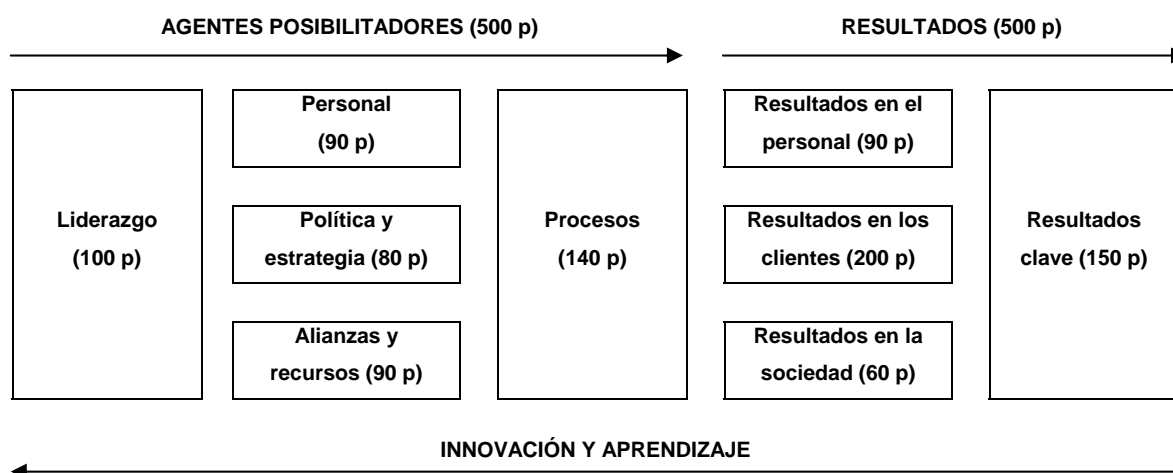
excelencia. La política y la estrategia se despliegan de forma estructurada y sistemática por toda la organización, orientando todas las actividades en una misma dirección. Todas las personas se comportan de forma coherente con la política, estrategia y valores de la empresa.

- *Gestión por procesos y datos*: Las actividades se gestionan sistemáticamente en términos de procesos. Cada uno de ellos es conocido y entendido y tiene asignado un propietario. La gestión se basa en los hechos, la medida sistemática, la información, la prevención y la mejora continua.
- *Desarrollo e implicación de las personas*: El potencial de cada una de ellas aflora porque existe un conjunto de valores compartidos y un clima de confianza y de delegación de responsabilidades, generalizándose la implicación y la comunicación, favorecidas por la existencia de oportunidades de aprendizaje y desarrollo profesional.
- *Aprendizaje, innovación y mejora continua*: Ha de existir una cultura de mejora continua. El continuo aprendizaje es la base para mejorar. Se fomenta el pensamiento creativo y la innovación, utilizándose como soporte las actividades de *benchmarking*.
- *Establecimiento de alianzas*: Una organización trabaja de forma más efectiva cuando establece con otras relaciones mutuamente beneficiosas, basadas en la confianza, el conocimiento compartido y la integración.
- *Responsabilidad social corporativa*: La organización y sus empleados se comportan de acuerdo a una ética, esforzándose para cumplir las normas y los requisitos legales.

Actualmente, su estructura está compuesta por nueve criterios valorados, agrupados en agentes y resultantes. Los criterios agentes (los cinco primeros) son los medios que aporta la organización para conseguir unos determinados efectos o resultados, la medida de los cuales se llevará a cabo a través de los criterios resultantes (los cuatro restantes). Cada uno de los criterios se desglosa, a nivel más específico, en un conjunto de subcriterios. La puntuación

máxima posible es de 1.000 puntos. Según la EFQM, la nomenclatura de los criterios, así como su peso relativo, se detallan en la figura siguiente:

Figura 3: Criterios del modelo EFQM y valoración.



Fuente: EFQM (2003)

Las revisiones más recientes diferencian tres modelos similares, con los mismos criterios pero con ligeras variaciones en su contenido: El modelo general, utilizado por las grandes empresas privadas; el modelo simplificado para las PIMES, dirigido a organizaciones de menos de 250 empleados y el modelo adaptado a la Administración Pública. Los criterios y subcriterios de este último, según la descripción de la EFQM, son los siguientes:

- **Criterio 1: Liderazgo.** Los líderes excelentes desarrollan y facilitan la consecución de la misión y la visión, desarrollan los valores y sistemas necesarios para que la organización logre un éxito sostenido y hacen realidad todo ello mediante sus acciones y comportamientos. En periodos de cambio son coherentes con el propósito de la organización y, cuando resulta necesario, son capaces de reorientar su dirección logrando arrastrar tras ellos al resto de las personas. Dicho criterio se concreta en los cinco subcriterios siguientes:

1a. Los líderes desarrollan la misión, visión, valores y principios éticos y actúan como modelo de referencia de una cultura de excelencia: Los líderes se implican ellos mismos y a los demás en las actividades de mejora, estimulando la delegación o *empowerment*, la colaboración, la creatividad y el aprendizaje.

1b. Los líderes se implican personalmente para garantizar el desarrollo, implantación y mejora continua del sistema de gestión de la organización: Se adecua la estructura existente para la implantación de sistemas de gestión de procesos que permitan el desarrollo de la política y estrategia organizacionales. Cada proceso deberá disponer de un propietario/responsable, así como una serie de indicadores para cuantificar su evolución.

1c. Los líderes interactúan con clientes/administrados, asociados y representantes de la sociedad: La organización debe comprender, satisfacer y dar respuesta a sus expectativas y necesidades, estableciendo alianzas, mediante la participación conjunta y el reconocimiento, tanto de los *stakeholders* más inmediatos como de la sociedad en general, tanto presente como futura.

1d. Los líderes refuerzan una cultura de excelencia entre las personas de la organización: Siendo accesibles, tomando la iniciativa, ayudando, motivando, dando reconocimiento y fomentando la igualdad de oportunidades y la diversidad.

1e. Los líderes definen e impulsan el cambio en la organización: Éstos deben identificar, comprender y seleccionar los cambios que es necesario introducir en la organización, liderando su desarrollo y midiendo y revisando continuamente su eficacia.

- **Criterio 2: Política y estrategia.** Las organizaciones excelentes implantan su misión y visión desarrollando una estrategia centrada en sus grupos de interés y en la que se tiene en cuenta el mercado y sector donde operan. Estas organizaciones desarrollan y despliegan políticas, planes, objetivos y procesos para hacer realidad esa estrategia. El criterio general se divide en cuatro subcriterios:

2a. La política y estrategia se basa en las necesidades y expectativas actuales y futuras de los grupos de interés: Para ello, debe efectuarse la recogida y análisis de la información suficiente que permita identificar, comprender e incluso anticipar las necesidades y expectativas de los *stakeholders* presentes y futuros.

2b. La política y estrategia se basa en la información de los indicadores de rendimiento, la investigación, el aprendizaje y las actividades externas: Deben analizarse tanto los indicadores internos de rendimiento como los datos obtenidos de la imagen institucional externa, utilizando técnicas de *benchmarking* y comparándose con otras organizaciones análogas, así como con las mejores del sector.

2c. La política y estrategia se desarrolla, revisa y actualiza: Mediante la identificación de los factores críticos de éxito y siempre en consonancia con la misión, visión y valores de la organización.

2d. La política y estrategia se comunica y despliega mediante un esquema de procesos clave: Para ello, hay que identificarlos, comunicarlos, desplegarlos, seguirlos y evaluarlos.

- **Criterio 3: Personas.** Las organizaciones excelentes gestionan, desarrollan y hacen que aflore todo el potencial de las personas que las integran, tanto a nivel individual como de equipos o de la organización en su conjunto. Fomentan la justicia e igualdad e implican y facultan a las personas. Se preocupan, comunican, recompensan y les dan reconocimiento para, de este modo, motivarlas e incrementar su compromiso con la organización, logrando que utilicen sus conocimientos y capacidades en beneficio de la misma. Se concreta en los siguientes subcriterios:

3a. Planificación, gestión y mejora de los Recursos Humanos: La organización debe desarrollar planes de Recursos Humanos implicando a su personal y representantes y alineándolos con su política, estrategia, estructura y procesos clave, garantizando la igualdad de oportunidades y el desarrollo de la carrera profesional. A tal fin puede utilizar encuestas de personal y cualquier otro tipo de información que le ayude a mejorar dicha gestión.

3b. Identificación, desarrollo y mantenimiento del conocimiento y la capacidad de las personas de la organización: Identificando y potenciando sus competencias, adecuándolas a su vez a las necesidades organizacionales a través de planes de formación, tutorías y trabajo en equipo.

3c. Implicación y asunción de responsabilidades por parte de las personas de la organización: Fomentando la participación individual y por equipos en las actividades de mejora, la implicación personal y la formación de directivos.

3d. Existencia de un diálogo entre las personas y la organización: Identificando y desarrollando planes y canales de comunicación, tanto verticales (en ambos sentidos) como horizontales, para compartir conocimiento y buenas prácticas.

3e. Recompensa, reconocimiento y atención a las personas de la organización: Remuneración, movilidad, despido, reconocimiento personal, beneficios sociales, actividades culturales, seguridad e higiene, medio ambiente y responsabilidad social, dentro de los límites establecidos por las políticas de la organización.

- **Criterio 4: Alianzas y recursos.** Las organizaciones excelentes planifican y gestionan las alianzas externas, sus proveedores y recursos internos en apoyo de su política y estrategia y del eficaz funcionamiento de sus procesos. Durante la planificación, y al tiempo que gestionan sus alianzas y recursos, establecen un equilibrio entre las necesidades actuales y futuras de la organización, la comunidad y el medio ambiente. Se concreta en los siguientes subcriterios:

4a. Gestión de las alianzas externas: Identificando sinergias y oportunidades para establecer alianzas clave generadoras de valor con otras organizaciones y con la comunidad, de acuerdo con la política, estrategia, misión, visión, valores y cultura organizativa propias: acuerdos con clientes, administrados, proveedores y asociados.

4b. Gestión de los recursos económicos y financieros: Planificación económica y financiera, evaluación de inversiones y análisis y gestión de riesgos.

4c. Gestión de los edificios, equipos y materiales: Usos, mantenimiento, inventarios, consumos, rendimiento, seguridad, higiene, protección del medio ambiente, impacto global, etc.

4d. Gestión de la tecnología: Identificación y evaluación de tecnologías alternativas, innovadoras y respetuosas con el medio ambiente, gestión de la cartera tecnológica existente, substituyendo a la obsoleta y uso de las tecnologías de la información y comunicación.

4e. Gestión de la información y del conocimiento: Proporcionando un acceso adecuado a los usuarios internos y externos, garantizando y mejorando su validez, integridad y seguridad y cultivando, desarrollando y protegiendo la propiedad intelectual de la organización para maximizar su valor de cara al cliente.

- **Criterio 5: Procesos.** Las organizaciones excelentes diseñan, gestionan y mejoran sus procesos para satisfacer plenamente a sus clientes y a otros grupos de interés, generándoles cada vez mayor valor. Se divide en los siguientes subcriterios:

5a. Diseño y gestión sistemática de los procesos: Diseñar los procesos clave, de soporte y estratégicos identificando los grupos de interés de cada uno de ellos y resolviendo los problemas de interfase surgidos dentro de la organización y con los asociados externos para poder gestionarlos eficientemente de principio a fin. Establecer indicadores de proceso y objetivos de rendimiento introduciendo, si es posible, estándares de sistemas de Gestión de la Calidad, criterios medioambientales o gestión de los riesgos laborales.

5b. Introducción de las mejoras necesarias en los procesos mediante la innovación, a fin de satisfacer plenamente a clientes, administrados y otros grupos de interés, generando cada vez mayor valor: Identificando y priorizando oportunidades de mejora continua y drástica a través del análisis de los resultados de los indicadores internos de rendimiento, de las

percepciones y de las actividades de aprendizaje, estimulando el talento creativo e innovador de empleados, clientes y asociados, descubriendo y utilizando nuevos diseños de procesos, filosofías operativas y tecnologías, estableciendo pruebas piloto y comunicando los cambios introducidos en los procesos a todos los grupos de interés relacionados.

5c. Diseño y desarrollo de los productos y servicios basándose en las necesidades y expectativas de los clientes: Realizando análisis de la demanda y encuestas a clientes sobre su percepción de los productos y servicios existentes, pero también anticipándose a sus necesidades y expectativas futuras. Utilización de modernas técnicas creativas y nuevas tecnologías, diseñando y desarrollando conjuntamente con los clientes los nuevos productos y servicios generadores de valor.

5d. Producción, distribución y servicio de atención de los productos y servicios: Desarrollando productos y servicios de acuerdo con los diseños previos y los desarrollos posteriores comunicando, publicitando y distribuyéndolos a los clientes y prestando servicios post-venta.

5e. Gestión y mejora de las relaciones con los clientes: Estableciendo alianzas y manteniendo con ellos un contacto habitual que nos permita obtener información sobre su grado de satisfacción (sugerencias, quejas, encuestas periódicas...) e implicarnos de manera proactiva a la hora de satisfacer sus necesidades y solucionar problemas.

- **Criterio 6: Resultados en los clientes.** Las organizaciones excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes en relación a sus clientes. Se concreta en los siguientes subcriterios:

6a. Medidas de percepción: Éstas se refieren a la percepción que tienen los clientes de la organización y se obtienen, entre otros, de encuestas, grupos focales, felicitaciones y quejas. Según el objeto de la organización, estas medidas pueden hacer referencia a la imagen general (accesibilidad, comunicación, transparencia, flexibilidad, capacidad de respuesta, cortesía, empatía, proactividad), a los productos y servicios (calidad, valor añadido, fiabilidad, diseño innovador, suministro, perfil medioambiental), al apoyo y atención que a estos se les dé (profesionalidad, asesoramiento,

documentación y apoyo técnico, gestión de reclamaciones, formación para su uso, tiempo de respuesta, garantías) y a la fidelidad (elogios y recomendaciones, voluntad de utilizar nuevamente el mismo producto o servicio u otros de la organización).

6b. Indicadores de rendimiento: Son medidas internas que utiliza la organización para supervisar, entender, predecir y mejorar su rendimiento, así como para anticipar la percepción de sus clientes externos. Como en el subcriterio anterior, según cual sea el objeto de la organización, pueden hacer referencia a la imagen externa (premios y reconocimientos, cobertura en prensa), a los productos o servicios (competitividad, relación calidad-precio, índices de defectos o errores, rendimientos, quejas, ciclo de vida, plazos de suministro, tiempos de lanzamiento), a su apoyo y atención (demanda de formación, gestión de reclamaciones, índices de respuesta) y a la fidelidad (duración de la relación, recomendaciones eficaces, frecuencia y valor de los pedidos, número de quejas o elogios, variación del número de usuarios).

- **Criterio 7: Resultados en las personas.** Las organizaciones excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a las personas que las integran. El criterio se constata a través de los siguientes tipos de indicadores:

7a. Medidas de percepción: Se refieren a la percepción de la organización por parte de sus miembros y se obtienen, entre otros, de encuestas, grupos focales, entrevistas y evaluaciones de desempeño estructuradas. Según el objeto de la organización, pueden hacer referencia a la motivación (desarrollo de carreras profesionales, grado de comunicación, grado de delegación de responsabilidades, igualdad de oportunidades, implicación, liderazgo, reconocimiento, evaluación del desempeño, formación y desarrollo) y a la satisfacción (sistema administrativo de la organización, condiciones laborales, instalaciones y servicios, seguridad e higiene, salario y beneficios, relaciones, entorno de trabajo, papel de la organización en la comunidad y sociedad en general).

7b. Indicadores de rendimiento: Son medidas internas que utiliza la organización para supervisar, entender, predecir y mejorar el rendimiento de las personas que la integran, así como para anticiparse a sus percepciones. Pueden hacer referencia a los logros (competencias necesarias frente a competencias existentes, productividad, índices de éxito de la formación y el desarrollo a la hora de alcanzar los objetivos fijados, reconocimientos y premios externos), a la motivación e implicación (participación en equipos de mejora o en programas de sugerencias, niveles de formación y desarrollo, efectos beneficiosos y medibles del trabajo en equipo, reconocimiento a personas y equipos, índices de respuesta a las encuestas de empleados), a la satisfacción (grado de absentismo y bajas por enfermedad, accidentes, quejas y reclamaciones, selección de personal, fidelidad, rotación, huelgas, utilización de instalaciones o disfrute de beneficios de la organización) y a los servicios que la organización proporciona a sus integrantes (eficacia de la comunicación, rapidez de respuesta a las peticiones, evaluación de la formación).

- **Criterio 8: Resultados en la sociedad.** Las organizaciones excelentes alcanzan resultados sobresalientes con respecto a la sociedad. Dichos resultados se comprueban a partir de los siguientes indicadores:

8a. Medidas de percepción: Se refieren a la percepción que tiene la sociedad de la organización y se obtienen de encuestas, informes, artículos de prensa, reuniones públicas, representantes sociales y autoridades de la Administración. Algunas de las medidas que aparecen en este subcriterio son también aplicables al subcriterio 8b, y viceversa. Pueden hacer referencia a la imagen general (receptividad, capacidad para generar empleo, grado de responsabilidad como miembro de la comunidad), a sus actividades como miembro responsable de la sociedad (como difusor de información relevante, impulsor de políticas de igualdad de oportunidades, incidencia en la economía local, nacional o mundial, relaciones con autoridades y órganos relevantes, comportamiento ético), a su implicación en las comunidades donde opera (participación en la educación y formación, apoyo a la salud y bienestar, al deporte y al ocio, trabajo

voluntario, patrocinios), a sus actividades para reducir o evitar las molestias y daños provocados por sus productos o servicios (accidentes, riesgos para la salud, contaminación) y a la información sobre sus actividades que contribuya a la preservación y mantenimiento de los recursos (sistema de transporte, impacto ambiental, gestión de residuos, embalajes, suministros, reciclado).

8b. Indicadores de rendimiento: Medidas internas utilizadas por la organización para supervisar, entender, predecir y mejorar su rendimiento, así como para anticipar las percepciones de la sociedad. Pueden hacer referencia al tratamiento de los cambios en los niveles de empleo, a las relaciones con las autoridades y órganos externos en cuestiones como certificaciones, licencias, autorizaciones administrativas o planificación y a las felicitaciones y premios recibidos por intercambiar información sobre buenas prácticas, auditorias, inspecciones o informes públicos en el ámbito de la responsabilidad social.

- **Criterio 9: Resultados clave.** Las organizaciones excelentes miden de manera exhaustiva y alcanzan resultados sobresalientes con respecto a los elementos clave de su política y estrategia. Dichos resultados pueden ser de dos tipos:

9a. Resultados clave del rendimiento de la organización: Al igual que en el criterio 8, dependiendo del objeto y los objetivos de la organización, algunas de las medidas que aparecen en este subcriterio resultan también aplicables al subcriterio 9b, y viceversa. Estas medidas son los resultados clave definidos por la organización y acordados en su política y estrategia. Se dividen en dos tipos:

- Resultados económicos y financieros (cumplimiento de los presupuestos, auditoria de cuentas, incluidos ingresos, gastos y subvenciones, rentabilidad de las inversiones, superávit o déficit).
- Resultados no económicos (resultados comparados con los objetivos establecidos, tiempo de lanzamiento de nuevos productos o servicios, índices de éxito en función de la misión y visión, volúmenes de gestión, cumplimiento de la legislación y códigos de conducta o de buenas

prácticas, resultados de auditorías e inspecciones reglamentarias, rendimiento de los procesos).

9b. Indicadores clave del rendimiento de la organización: Son las medidas operativas que utiliza la organización para supervisar y entender los procesos y predecir y mejorar los probables resultados clave del rendimiento de la misma. Como en el subcriterio anterior, según los fines de la organización, los indicadores clave del rendimiento pueden hacer referencia a dos tipos de medidas:

- Económicas y financieras (tesorería, depreciación, costes de mantenimiento, costes de los proyectos, clasificación crediticia)
- No financieras (procesos, recursos externos y alianzas, edificios y equipos, tecnología, información y conocimiento, porcentaje de recursos contencioso-administrativos ganados o perdidos, porcentaje de resoluciones adoptadas por silencio positivo, etc.).

De acuerdo con la EFQM, para la evaluación de los criterios anteriores pueden utilizarse diversas metodologías clásicas (cuestionarios, matrices de mejora, reuniones de trabajo, formularios...), pero la más novedosa y potente es la lógica RADAR, la cual se ha convertido en el núcleo del modelo y en la escogida por la fundación para evaluar a las organizaciones que optan al premio. La lógica RADAR supone una evolución del ciclo PDCA²¹ de Deming (1989) y se compone de cuatro elementos diferenciados necesarios para toda organización:

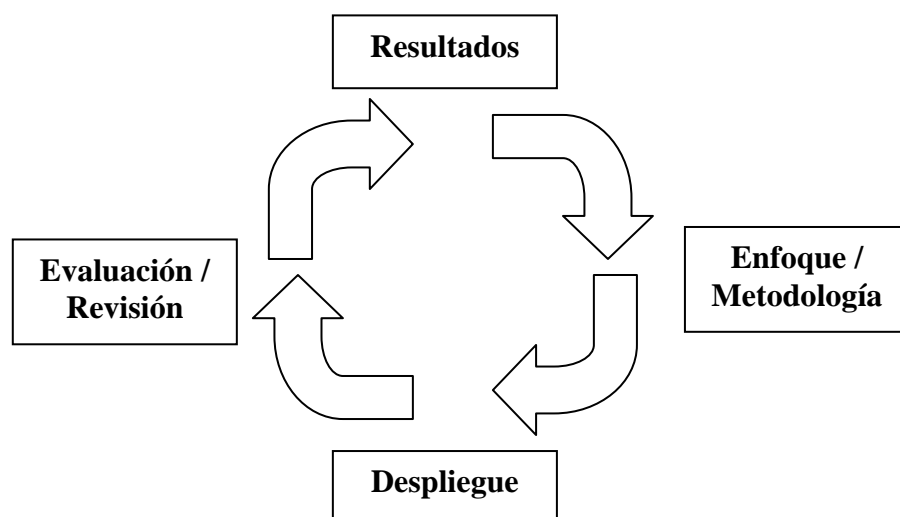
- Resultados (**Results**): Las organizaciones necesitan determinar los resultados que quieren lograr como parte de su proceso de planificación estratégica.
- Enfoque / Metodología (**Approach**): También deben planificar y desarrollar unas metodologías fundamentadas e integradas para la consecución de los resultados planificados.
- Despliegue (**Deployment**): Implantación plena y sistemática de las metodologías en las áreas relevantes de la organización.

²¹ Nótese que sus fases son equivalentes.

- Evaluación (**Assessment**) y revisión (**Review**): Evaluar y revisar los enfoques basándose en el seguimiento regular y análisis de los resultados alcanzados y en las actividades de aprendizaje y mejora continua. Finalmente, y en función de todo ello, identificar, establecer prioridades, planificar e implantar las mejoras que sean necesarias.

La interacción entre dichos elementos se representa en la siguiente figura:

Figura 4: Criterios de la lógica RADAR y su interacción.



Fuente: EFQM (2003)

Cada uno de estos elementos está subdividido en varios atributos, los cuales se valoran de acuerdo con unos criterios y unas puntuaciones en función del grado de cumplimiento conseguido. El instrumento de valoración de dichos elementos y atributos se denomina tarjeta RADAR. De una puntuación máxima posible de 1.000 puntos, las empresas finalistas del premio suelen obtener entre 650 y 750 puntos, lo que da una idea de la exigencia de los criterios de valoración.

A continuación se expone la estructura de las tarjetas RADAR para los criterios posibilitadores (primeros 500 puntos) y de resultados (500 puntos restantes), en función de dichos elementos, atributos y puntuaciones:

Tabla 1: Tarjeta RADAR. Valoración de criterios posibilitadores y de resultados.

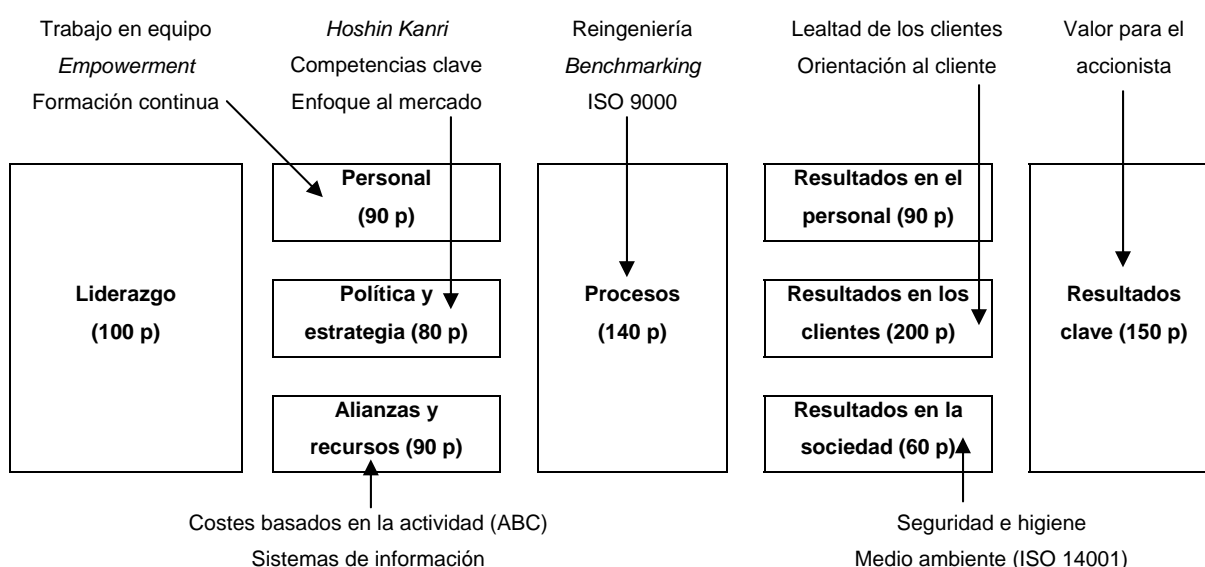
CRITERIOS POSIBILITADORES						
Elementos	Atributos	Puntuación				
		0%	25%	50%	75%	100%
Enfoque Metodología	Fundamentada: Con base lógica. Procesos bien definidos. Centrada en las necesidades de los <i>stakeholders</i> .	Sin evidencias o anecdóticas	Alguna evidencia	Evidencias	Clara evidencia	Clara evidencia de conjunto
	Integrada: Soporte de la política y estrategia. Vinculada a otras metodologías.					
Despliegue	Implantada: La metodología está implantada.					
	Sistemática: Desplegada estructuradamente.					
Evaluación y revisión	Medida: Medida regular de la efectividad de la metodología.					
	Aprendizaje: Compartir buenas prácticas y actividades de mejora.					
	Mejora: Los resultados se utilizan para implantar mejoras.					

CRITERIOS DE RESULTADOS						
Elementos	Atributos	Puntuación				
		0%	25%	50%	75%	100%
Resultados	Tendencias: Son positivas y/o se observa un buen rendimiento sostenido.	Sin resultados o información anecdótica	Algunos resultados	Muchos resultados	La mayoría de resultados	Líder del sector
	Objetivos: Son adecuados y se consiguen.					
	Comparaciones: Buenos resultados en <i>benchmarking</i> .					
	Causas: Resultados producto de las metodologías aplicadas.					
	Alcance: Los resultados representan a todas las áreas relevantes.					

Fuente: EFQM (2003) y Alabart y Brull (2000)

En general, las ventajas de la aplicación de este modelo se basan en su elevado grado de dinamismo, puesto que se trata de una herramienta de gestión viva orientada hacia la mejora continua y hacia el futuro, centrada en las personas, los procesos y los resultados. Se trata de un instrumento global que cubre todos los aspectos de la organización y que ofrece a su vez un lenguaje común, permitiendo que diversas iniciativas (*benchmarking*, *empowerment*, *Hoshin Kanri*²²) puedan englobarse dentro de un marco más general, tal como muestra la siguiente figura:

Figura 5: Relación entre los criterios EFQM y las iniciativas modernizadoras.



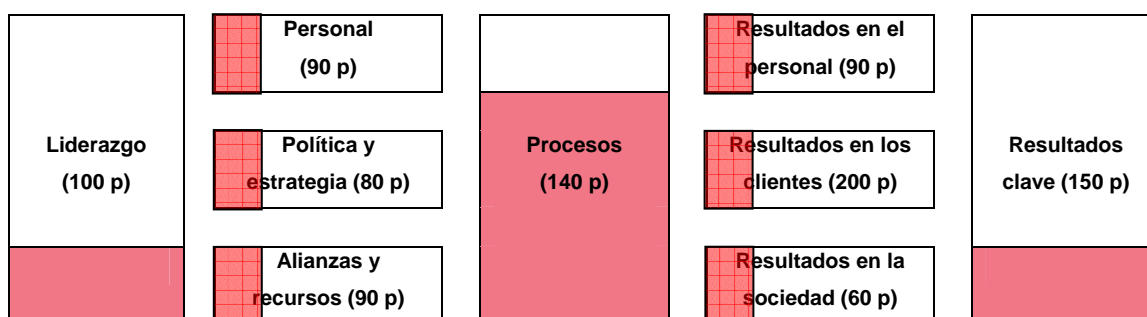
Fuente: Alabart y Brull (2000)

A su vez, también existe un alto grado de intersección entre el modelo EFQM y la normativa ISO 9000²³:

²² *Hoshin Kanri* es un sistema gerencial proveniente de Japón que persigue, a través de un proceso participativo, establecer, desplegar y autocontrolar las metas fundamentales de la organización, de manera que cada uno de sus departamentos defina la forma con que va a contribuir al logro de dichos objetivos.

²³ Algunos autores aseguran que los requisitos de la norma ISO 9000 garantizan unos 300 puntos (un 30%) sobre el modelo EFQM.

Figura 6: Grado de intersección entre el modelo EFQM y el modelo ISO 9000.



En rojo: Intersección con el modelo ISO 9000

Fuente: Alabart y Brull (2000)

Finalmente, cabe destacar que se trata de un modelo no prescriptivo que puede aplicarse a cualquier tipo de organización, y cuya implantación obedece casi siempre a motivos internos: la búsqueda de la excelencia y de reconocimiento público, más que a objetivos externos del tipo “lo pide el cliente”.

B. El modelo Malcolm Baldrige. Se inicia el año 1.987 en los Estados Unidos, a través del *Malcolm Baldrige National Quality Award*, para fomentar la conciencia de la calidad y a su vez como reconocimiento a los logros alcanzados por las compañías estadounidenses en este ámbito. El modelo se basa en siete criterios valorativos, que pasamos a exponer a continuación²⁴:

- **Criterio 1: Liderazgo.** La categoría liderazgo examina cómo los líderes *seniors* de la organización la guían y sostienen. También examina el gobierno de la empresa y cómo esta gestiona sus responsabilidades éticas, legales y con la comunidad.
- **Criterio 2: Planificación estratégica.** La categoría planificación examina cómo la organización desarrolla los objetivos estratégicos y los planes de actuación. También estudia cómo estos objetivos y planes de actuación

²⁴ Versión publicada en 2006.

elegidos son aplicados y modificados si las circunstancias lo requieren, midiendo su progreso.

- **Criterio 3: Enfoque en el cliente y en el mercado.** Examina cómo la organización determina los requerimientos, las necesidades, las expectativas y las preferencias de los clientes y de los mercados. También examina cómo la organización establece relaciones con los clientes y describe los factores clave que llevarán a la adquisición, satisfacción, fidelización y retención del consumidor.
- **Criterio 4: Medida, análisis y gestión del conocimiento.** Estudia cómo la organización selecciona, recoge, analiza, dirige y mejora sus datos, información y activos basados en el conocimiento. También examina como la organización revisa su desempeño.
- **Criterio 5: Enfoque en los Recursos Humanos.** Examina cómo los sistemas de trabajo de la organización y el aprendizaje de los empleados y la motivación permiten a todo el personal desarrollar y utilizar su completo potencial en alineación con los objetivos generales de la organización, la estrategia y los planes de actuación. También se examinan los esfuerzos de la empresa para crear y mantener un entorno de trabajo y un clima de apoyo a los empleados que lleven a la excelencia del desempeño y a un crecimiento personal y organizativo óptimo.
- **Criterio 6: Gestión por procesos.** Evalúa los aspectos clave del proceso de gestión de la organización, incluyendo procesos clave de los productos, servicios y organizativos, para crear valor a los consumidores y a toda la firma, así como apoyo clave a los procesos. Esta categoría incluye a todos los procesos clave y a todas las unidades de trabajo.
- **Criterio 7: Resultados.** Examina el desempeño de la organización y su mejora en todas las áreas clave: resultados del producto y servicio, satisfacción de los clientes, resultados financieros y de mercado, resultados de los Recursos Humanos, resultados operativos y liderazgo y

responsabilidad social. Los niveles de desempeño se examinan con relación a la competencia y a otras organizaciones que proporcionan productos y servicios similares.

La valoración de las categorías y subcategorías se desglosa en la tabla siguiente (al igual que en el EFQM, la puntuación máxima es de 1.000 puntos):

Tabla 2: Categorías del modelo Malcolm Baldrige y su valoración.

	Categorías	Valoración
1	Liderazgo:	
	1.1 Liderazgo	70
	1.2 Gobierno y responsabilidad social	50
2	Planificación estratégica:	
	2.1 Desarrollo estratégico	40
	2.2 Despliegue estratégico	45
3	Orientación al cliente y al mercado:	
	3.1 Conocimiento del cliente y del mercado	40
	3.2 Satisfacción del cliente y relaciones	45
4	Medida, análisis y gestión del conocimiento:	
	4.1 Medida, análisis y revisión del desempeño de la organización	45
	4.2 Información y gestión del conocimiento	45
5	Orientación a los recursos humanos:	
	5.1 Sistemas organizativos	35
	5.2 Aprendizaje y motivación del personal	25
	5.3 Satisfacción y bienestar del personal	25
6	Gestión de procesos:	
	6.1 Procesos de creación de valor	45
	6.2 Procesos de soporte y planificación operativa	40
7	Resultados de negocio:	
	7.1 Del producto o servicio	100
	7.2 Orientados al cliente	70
	7.3 Financieros y de mercado	70
	7.4 De los Recursos Humanos	70
	7.5 Eficacia organizacional	70
	7.6 Liderazgo y responsabilidad social	70
	Puntuación total:	1.000

Fuente: Baldrige National Quality Award Program (2006)

Como puede verse, este modelo posee bastantes similitudes con el EFQM, ya que en ambos la valoración de los resultados supone prácticamente la mitad de la puntuación. Como aspecto diferenciador, se observa que el modelo americano no otorga tanta importancia a los procesos, focalizando más la atención hacia aspectos tales como el liderazgo.

Los criterios en los que se fundamenta el modelo analizado pretenden mejorar la competitividad de las organizaciones en tres sentidos (Camisón et al. 2007):

- Ayudar a mejorar las prácticas del desempeño organizativo, las capacidades y los resultados, así como la entrega de valor a los consumidores y demás *stakeholders*, contribuyendo a la eficacia y sostenibilidad de la organización.
- Facilitar la comunicación y compartir la información sobre las mejores prácticas entre organizaciones de todo tipo.
- Servir como herramienta de trabajo para la comprensión y la gestión del desempeño, así como para guiar la planificación de la organización y las oportunidades de aprendizaje.

A tal fin, dichos criterios fueron contruidos sobre la base de los siguientes valores y conceptos nucleares (Camisón et al. 2007):

- Liderazgo visionario: Los líderes de la organización deben establecer una dirección clara hacia la que dirigir los esfuerzos, unos valores claros y unas elevadas expectativas. Igualmente, deben crear estrategias, sistemas y métodos que permitan la consecución de la excelencia, inspirando y sirviendo de modelo (incluso de comportamiento ético) a los demás Recursos Humanos de la organización.
- Excelencia orientada al consumidor: Las organizaciones deben conocer a la perfección las preferencias y necesidades de sus clientes, tanto actuales como futuras, para así poder satisfacer sus expectativas y lograr su fidelidad.
- Aprendizaje organizativo y personal: Las organizaciones deben valorar las ideas e iniciativas surgidas voluntariamente de sus empleados y promover la investigación y el desarrollo, el estudio de los consumidores y de los mercados, los bancos de buenas prácticas y las técnicas de benchmarking. Por otro lado, también deben impulsar e invertir en el aprendizaje individual de su personal, a través de la educación y la formación.

- Valorar a empleados y socios: La organización debe comprometerse al reconocimiento y a la aportación de valor a empleados y socios, a través del establecimiento de relaciones internas (cooperación con empleados o con otras unidades organizativas) y externas (cooperación con clientes, proveedores, organismos sin ánimo de lucro o centros educativos, entre otros). Estas relaciones permiten a la organización establecer alianzas estratégicas para el desarrollo y consecución de objetivos a largo plazo sobre la base de las inversiones mutuas y el respeto.
- Agilidad: Para disponer de la suficiente capacidad de respuesta ante entornos cambiantes, las organizaciones deben ser ágiles. Así, por ejemplo, deben poder afrontar cortos ciclos para la introducción de nuevos productos simplificando sus unidades de trabajo y sus procesos.
- Enfoque orientado al futuro: La persecución del crecimiento sostenido y del liderazgo del mercado requiere una fuerte orientación al futuro y a la disponibilidad de asumir compromisos a largo plazo con sus grupos de interés.
- Gestión para la innovación: Las organizaciones deben fomentar la mejora de todos sus productos, servicios, programas, procesos y operaciones, creando un nuevo valor para los grupos de interés de la firma. La innovación no debe abarcar solamente al departamento de investigación y desarrollo, sino que debe convertirse en parte de su cultura corporativa.
- Gestión por hechos: La correcta medición del desempeño y su análisis son muy importantes para la organización. Dicha medición debe provenir de las necesidades del negocio y de la estrategia, y debe proporcionar datos e información crítica sobre los procesos, productos y resultados clave empresariales. Para ello, serán necesarios muchos tipos de datos y de indicadores.
- Responsabilidad social: Las organizaciones y sus líderes deben cumplir con sus responsabilidades públicas siguiendo un comportamiento ético y promoviendo la práctica de una buena ciudadanía, la protección de la salud pública, la seguridad y el entorno, enfatizando la conservación de recursos, la reducción de gastos y el cumplimiento de las leyes.
- Enfoque en los resultados y creación de valor: Las medidas del desempeño de la organización deben centrarse en los resultados clave, los cuales

deben ser utilizados para crear y equilibrar el valor de sus grupos de interés, obteniendo a cambio su lealtad y beneficiando a la sociedad en general.

- Perspectiva del sistema: Los criterios proporcionan una perspectiva para gestionar la organización y sus procesos clave que abre el camino a la consecución de un desempeño excelente. Sin embargo, la gestión exitosa del resultado general de la organización requiere necesariamente de una síntesis específica del modelo sobre la totalidad de la firma, así como su alineación y su integración con la misión, visión, valores y objetivos de la empresa.

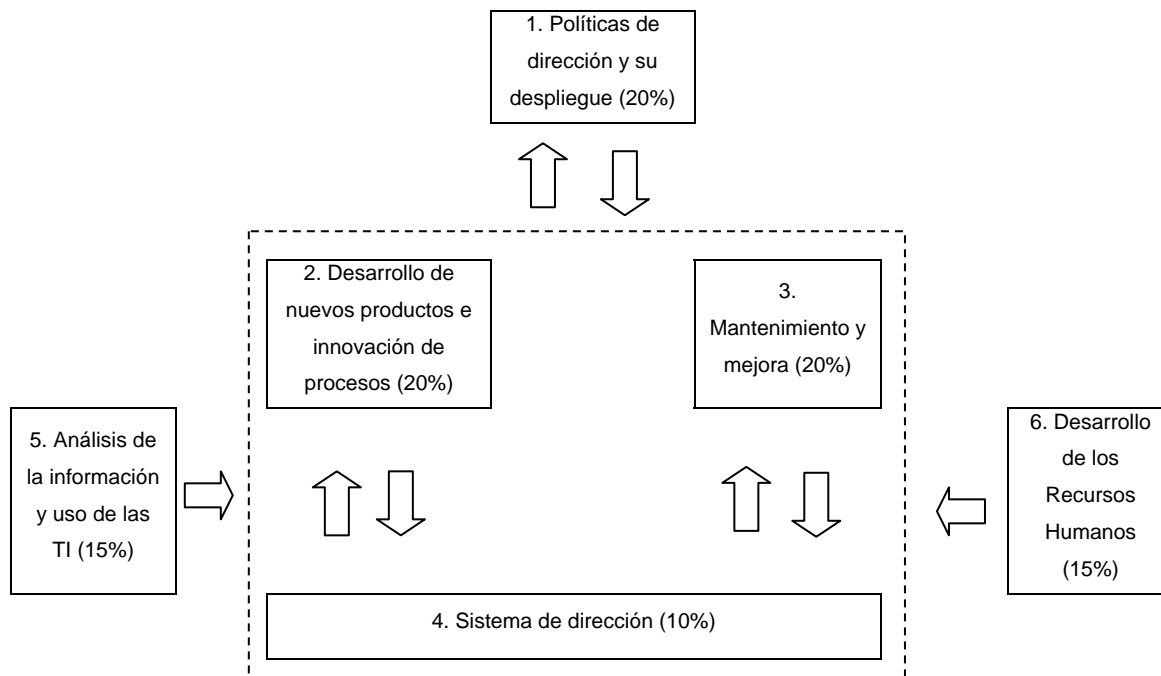
C. El *Deming prize*. Se inicia el año 1.951 y desde entonces ha ejercido una gran influencia en el desarrollo del control y Gestión de la Calidad en Japón. A diferencia de los modelos europeo y norteamericano, a los candidatos de este premio no se les requiere la aplicación conforme a un modelo preestablecido, sino que se pretende que cada organización realice una autoevaluación, comprenda su situación actual, establezca sus propios retos y objetivos y el camino para llegar a ellos, mejorando y transformándose a lo largo de dicha senda. Por este motivo, en la última guía publicada (2006) no aparecen criterios como tales, para hacer más hincapié en que no se trata de un examen, sino de la convicción y del propio propósito de la organización que decide aplicar las técnicas de Gestión de la Calidad.

No obstante, para poder establecer una mejor comparación con los demás galardones, reflejamos a continuación los seis criterios básicos de la guía de 2006:

- Políticas de dirección y su despliegue en relación con la Gestión de la Calidad.
- Desarrollo de nuevos productos y/o innovación de procesos.
- Mantenimiento y mejora de la calidad operativa y del producto.
- Establecimiento de sistemas para gestionar la calidad, la cantidad, la entrega, los costes, la seguridad y el entorno.
- Recolección y análisis de información sobre la calidad y el uso de tecnologías de la información.

- Desarrollo de los Recursos Humanos.

Figura 7: Criterios del modelo Deming.



Fuente: Deming Prize Guide (2006)

Los beneficios esperados en las organizaciones que apliquen el modelo de forma óptima se encuentran definidos en la guía 2006 y son los siguientes:

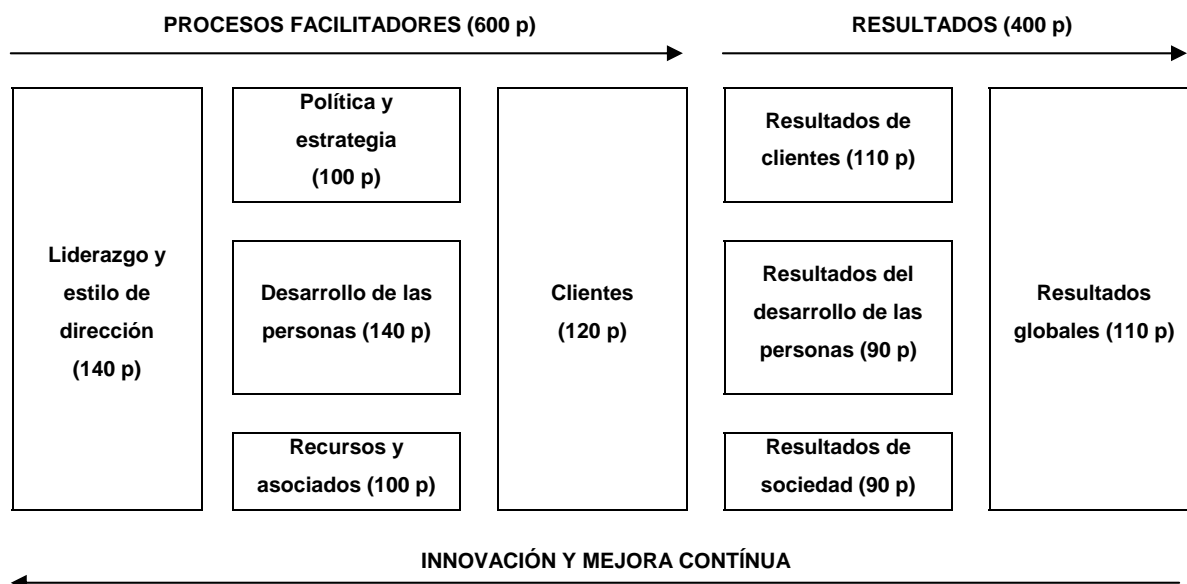
- Estabilización y mejora de la calidad. Las organizaciones mejoran sus operaciones diarias en todos los sentidos, así como su reputación, pero para ello será necesario que la conciencia de calidad exista en toda la empresa.
- Mejora de la productividad y reducción de los costes. Gracias a la disminución de los problemas de diseño y a la mejora de los procesos.
- Incremento de las ventas. Gracias a una sistemática aproximación a la satisfacción de las necesidades de los consumidores y al desarrollo de nuevos productos competitivos que se anticipen a sus potenciales preferencias.
- Incremento de los beneficios. A consecuencia de la aplicación conjunta de los dos puntos anteriores.

- Minuciosa implantación de los planes directivos y de negocio. La Gestión de la Calidad debe llevarse a cabo de acuerdo con los planes de negocio centrados en los beneficios y analizando previamente el desempeño histórico de la organización.
- Realización de los sueños del equipo directivo. La existencia de una determinada cultura organizativa previa puede dificultar que el equipo directivo comunique y lleve a cabo sus propósitos. La consecución del premio Deming puede convertirse en un objetivo claro y común que ponga de acuerdo a toda la empresa.
- Gestión de la Calidad Total a través de una participación total y de una mejora en la constitución organizativa. Como hemos indicado en el punto anterior, el proceso de preparación para la consecución del galardón suele promover una mayor coordinación de todos los miembros de la organización, que trabajarán en un objetivo común.
- Aumento de la motivación para dirigir, mejorar y promover la estandarización. Gracias al premio, los empleados mejoran la comprensión de la situación del trabajo y de la dirección científica, así como la habilidad de pensar por sí mismos. Por otro lado, se promueve la estandarización que produce buenos resultados.
- Unión del poder total de la organización y mejora de la moral. Tanto los empleados como los supervisores son más autónomos, adquieren mayores habilidades directivas y se interesan más por su trabajo, aumentando su satisfacción personal y reduciéndose los niveles de absentismo.
- Establecimiento de diferentes sistemas de dirección y del *Total Management System*. Todos los sistemas de calidad se incluyen, conectan e interrelacionan dentro del sistema global de dirección de la organización, incrementando de este modo su eficiencia y efectividad. Se producen reacciones en cadena que logran mejorar tanto la satisfacción individual de los empleados como los beneficios generales para toda la empresa.

D. El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión. La Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ) promueve la Gestión de la Calidad a través de dicho modelo, creado en 1.999, y del Premio Iberoamericano a la Calidad, otorgado anualmente desde el año 2.000. Su

estructura se asemeja mucho a la del modelo EFQM, del cual puede considerarse una adaptación, como puede verse en la figura siguiente:

Figura 8: Criterios del modelo de la FUNDIBEQ.



Fuente: Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión (2006)

- **Criterio 1: Liderazgo y estilo de gestión.** Analiza cómo se desarrollan y se ponen en práctica la cultura y los valores necesarios para el éxito a largo plazo de la firma, mediante adecuados comportamientos y acciones de sus líderes. Estudia cómo se desarrolla y se pone en práctica la estructura de la organización, el marco de los procesos y su sistema de gestión, todos ellos necesarios para la eficaz ejecución de la política y la estrategia empresariales. Se compone de los siguientes subcriterios:

Subcriterio 1a: Los líderes demuestran visiblemente su compromiso con una cultura de excelencia empresarial.

Subcriterio 1b: Los líderes están implicados con personas de la propia organización o de fuera de ella para promover y desarrollar las necesidades y expectativas de los grupos de interés involucrados en la organización.

Subcriterio 1c: La estructura de la organización está desarrollada para sustentar la eficaz y eficiente aplicación de la política y la estrategia, en armonía con los valores y la cultura de la misma.

Subcriterio 1d: Los procesos se gestionan y mejoran sistemáticamente.

- **Criterio 2: Política y estrategia.** Analiza cómo la organización desarrolla su misión y visión y las pone en práctica a través de una clara estrategia, orientada hacia los distintos agentes y personas con quienes interactúa y apoyada con programas adecuados. Se compone de los siguientes subcriterios:

Subcriterio 2a: La política y la estrategia están basadas en las necesidades presentes y futuras, así como en las expectativas de los grupos de interés involucrados, y orientadas hacia el mercado.

Subcriterio 2b: La política y la estrategia están basadas en información obtenida de mediciones del grado de cumplimiento y de actividades relacionadas con la investigación y la creatividad.

Subcriterio 2c: La política y la estrategia se desarrollan, evalúan, revisan y mejoran.

Subcriterio 2d: Cómo se comunica la política y la estrategia.

- **Criterio 3: Desarrollo de las personas.** Analiza cómo la organización desarrolla, conduce y hace aflorar el pleno potencial de las personas de forma individual, en equipo o de la organización en su conjunto, con el fin de contribuir a su eficaz y eficiente gestión. Se compone de los siguientes subcriterios:

Subcriterio 3a: Las personas: planificación y mejora.

Subcriterio 3b: Desarrollo de la capacidad, los conocimientos y el desempeño del personal.

Subcriterio 3c: Comunicación y facultamiento de las personas.

Subcriterio 3d: Atención y reconocimiento de las personas.

- **Criterio 4: Recursos y asociados.** Analiza cómo la organización gestiona sus recursos internos: financieros, de información, de conocimiento, tecnológicos, de propiedad intelectual o materiales, entre otros; y externos, incluidas las asociaciones con proveedores, distribuidores, alianzas y órganos reguladores, con el fin de apoyar la eficiente y eficaz gestión de la misma. Se compone de los siguientes subcriterios:

Subcriterio 4a: Gestión de los recursos financieros.

Subcriterio 4b: Gestión de los recursos de información y conocimiento.

Subcriterio 4c: Gestión de los inmuebles, equipos, tecnología y materiales.

Subcriterio 4d: Gestión de los recursos externos, asociados incluidos.

- **Criterio 5: Clientes.** Analiza cómo la organización diseña, desarrolla, produce y distribuye productos y servicios, y cómo gestiona las relaciones, con el fin de satisfacer plenamente las necesidades y expectativas de sus clientes actuales y futuros. Se compone de los siguientes subcriterios:

Subcriterio 5a: Se identifican las necesidades y expectativas de los clientes respecto a proyectos y servicios.

Subcriterio 5b: Se diseñan y desarrollan productos.

Subcriterio 5c: Se fabrican, suministran y mantienen productos.

Subcriterio 5d: Se cultivan y mejoran las relaciones con los clientes.

- **Criterio 6: Resultados de clientes.** Lo que está consiguiendo la organización en relación con sus clientes externos. Se divide en:

Subcriterio 6a: Medidas de la percepción.

Subcriterio 6b: Medidas del desempeño.

- **Criterio 7: Resultados del desarrollo de las personas.** Lo que está consiguiendo la organización en relación con el desarrollo de las personas. Se divide en:

Subcriterio 7a: Medidas de la percepción.

Subcriterio 7b: Medidas del desempeño.

- **Criterio 8: Resultados de sociedad.** Lo que la organización está consiguiendo en cuanto a satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad local, nacional e internacional (según proceda). Se compone de los siguientes subcriterios:

Subcriterio 8a: Medidas de la percepción.

Subcriterio 8b: Medidas del desempeño.

- **Criterio 9: Resultados globales.** Lo que está consiguiendo la organización en relación con su proyectado desempeño, y en la satisfacción de las necesidades y expectativas de cuantos tienen un interés financiero o de toda índole en la misma. Se divide en:

Subcriterio 9a: Medidas de la percepción.

Subcriterio 9b: Medidas del desempeño.

A continuación se exponen los principales beneficios de la aplicación de dicho modelo (FUNDIBEQ, 2006):

- Reconocimiento internacional.
- Publicación de las organizaciones ganadoras en medios de prensa de abasto internacional.
- Oportunidad de utilizar, según las normas específicas, los símbolos del premio en todos los documentos y publicaciones de la organización ganadora.
- Divulgación de las mejores prácticas de la empresa ganadora en toda Iberoamérica.
- Asociación gratuita de un año a FUNDIBEQ.
- Obtención de una potente herramienta de gestión empresarial.
- Evaluación realizada por un equipo de expertos internacionales que ofrece una valiosa visión externa de la gestión de la firma.
- Fomento de la cultura de la calidad en toda la organización.

2.6 LA AUDITORÍA DE CALIDAD

El término auditoria proviene del ámbito contable-financiero, surgiendo inicialmente como un proceso de revisión de la información financiera presentada por los mismos administradores de las empresas para rendir cuentas sobre su posición patrimonial y resultados. Con la evolución de los sistemas de gestión de las empresas, la auditoria se ha ido separando progresivamente de la simple verificación externa de las cuentas para extender su campo de acción a todos los ámbitos de la gestión: producción, marketing, logística y Recursos Humanos. La auditoria ya no significa operación de verificación, sino que se presenta como una ayuda a la dirección, a la cual le ofrece información y los medios necesarios para ser más eficaz y eficiente, Pero, no únicamente en términos de resultados económico-financieros, sino que la empresa debe asumir su propia responsabilidad ante los clientes, y, por ello, debe establecer un sistema de gestión en el que es fundamental la definición de su calidad mediante la identificación de lo que desean sus clientes, y que es una valoración global que realizan los usuarios sobre una prestación que reciben en un momento dado.

Una auditoria de calidad consiste en estudiar la situación en que se encuentra la Gestión de la Calidad en toda la organización. Para ello, señalan Claver et al. (1999:72), ofrece varias posibilidades. Por un lado, “puede comprobar el cumplimiento de los criterios establecidos en los modelos internacionales de calidad como el Modelo Europeo de Calidad. Por otro, basarse en las normas internacionales ISO 9000, a partir de una serie de preguntas referentes a cada uno de los puntos que exige la misma, como manera de evaluar la situación actual de la calidad en la organización”. En esta línea, las Normas UNE-EN ISO 9000 sobre Aseguramiento de la calidad se fundamentan en la prevención frente a la detección. Según estas normas, la auditoria es un examen metódico e independiente que se realiza para determinar si las actividades y resultados relativos a la calidad cumplen las disposiciones previamente establecidas, y si

estas disposiciones están implantadas de forma efectiva y son adecuadas para alcanzar los objetivos previstos.

Los objetivos de la auditoria de calidad son los siguientes:

- Comprobar la eficacia del sistema de la calidad implantado para alcanzar los objetivos de calidad especificados.
- Señalar la conformidad o no de los elementos del sistema de la calidad con los requisitos especificados.
- Proporcionar a la entidad auditada la oportunidad de mejorar su sistema de la calidad.
- Permitir la inscripción del sistema de la calidad de la entidad auditada en un registro.

Por otro lado, toda auditoria de calidad presenta las siguientes características:

- Es una herramienta de gestión (no forma parte del sistema productivo) que puede concebirse como una herramienta de mejora.
- No se trata de una actuación puntual, sino que forma parte de un programa sistemático y planificado.
- Ha de consensuarse con la entidad auditada.
- Se realiza de acuerdo a procedimientos escritos.
- Las conclusiones se plasman en un informe para su posterior análisis.
- Suelen incluir acciones correctoras, designando responsabilidades y plazos de actuación.
- Se realiza un seguimiento de las acciones correctoras hasta la próxima auditoria.

Las razones por las que se inicia una auditoria de calidad por parte de una organización son las siguientes:

- Realizar la autoevaluación de su sistema de calidad, comparándolo con las normas y estándares establecidos.
- Verificar el cumplimiento continuo de los requisitos especificados.

- Efectuar la evaluación inicial de un suministrador antes de establecer relaciones contractuales.
- Comprobar, en el marco de una relación contractual, que el sistema de la calidad del suministrador satisface con continuidad los requisitos especificados.

Las auditorias se pueden clasificar atendiendo a dos criterios: por un lado, según el origen del equipo auditor y, por otro, según la naturaleza de la auditoria.

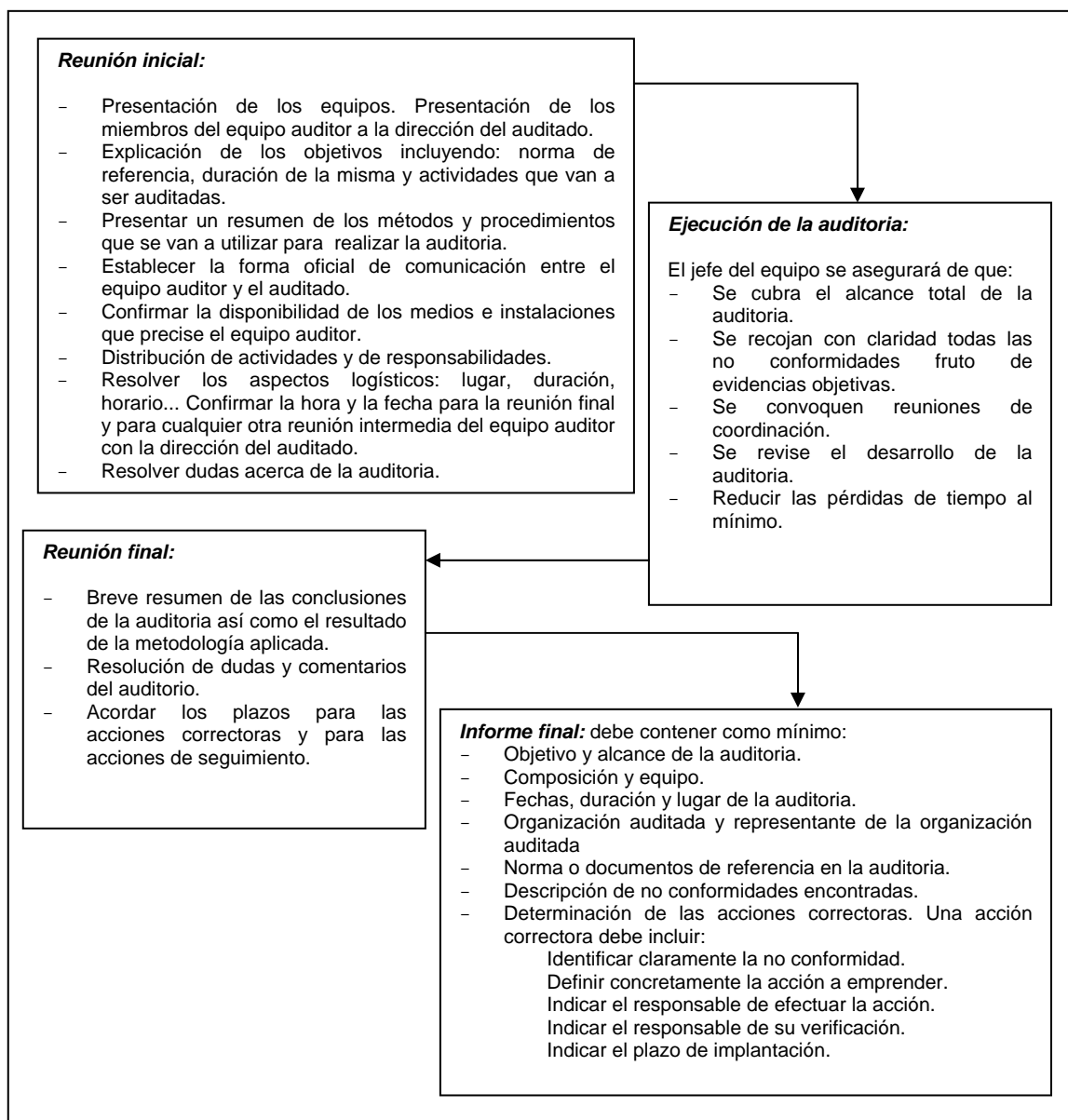
Figura 9: Tipos de auditorias de calidad.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el procedimiento de conducción de una auditoria se sintetiza en la figura siguiente:

Figura 10: Procedimiento de conducción de una auditoria de calidad.



Fuente: Elaboración propia.

2.7 LA CALIDAD EN EL SECTOR SERVICIOS

El concepto calidad nace en el entorno de la empresa de producción industrial. Históricamente, este vínculo ha sido muy fuerte, y todavía hoy sigue manteniéndose. Aún así, incluso las empresas industriales o fabricantes de bienes de consumo cuentan con servicios al cliente (entrega, postventa, etc.),

los cuales son de una importancia decisiva para la competitividad, dado que se trata de una atención directa al comprador, a su calidad percibida y a sus reclamaciones. Además, existen muchas empresas dedicadas exclusivamente a ofrecer servicios al cliente. El auge del sector terciario en los países desarrollados queda patente en gran parte por la reducción de los sectores agrícola e industrial, acaparando aproximadamente el 70% de los empleos globales. Con sus particulares características, dentro de esta tipología de organizaciones también se encuentran las administraciones públicas. Por consiguiente, dado el alto grado de competitividad existente y vista la gran importancia otorgada al cliente, podemos fácilmente entender porqué la calidad es tan necesaria en este tipo de empresas.

En este sentido, para poder adaptar con garantías el concepto de calidad a los servicios es necesario conocer en primer lugar las características propias de éstos (Cuatrecasas, 2005. Costa, 1998, Camisón et al. 2007:895):

1. *Intangibilidad de los servicios*: Esto comporta que sea más complicado establecer las especificaciones precisas para su elaboración. Tampoco pueden almacenarse.
2. *Heterogeneidad de los servicios*: Sobretudo debido a la variabilidad y la subjetividad de ciertos factores humanos intrínsecos, tanto por parte de los proveedores como de los clientes.
3. *Inseparabilidad de la elaboración y el consumo*: Ambos se producen al mismo tiempo. Los usuarios evalúan tanto el producto final como el procesos. Ello conlleva una mayor complejidad a la hora de entender los criterios de valoración que utilizan los usuarios.
4. *Carácter perecedero*: Los servicios deben consumirse cuando son producidos, ya que no son almacenables ni inventariables. En muchas ocasiones, esta característica provoca que las empresas desarrollen diferentes tácticas de precios como estrategia para paliar los efectos negativos ocasionados por fluctuaciones en la demanda.

En base a lo anterior, la calidad de servicio puede definirse como el juicio global del consumidor acerca de la excelencia o superioridad global del

producto (Zeithaml et al. 1993), aspecto que revela un deslizamiento del concepto clásico de calidad en sentido objetivo hacia un concepto subjetivo de la calidad basado en la percepción del cliente. En este sentido, la calidad de servicio percibida suele valorarse como un desajuste entre las expectativas de los clientes y sus percepciones. Las expectativas serían los deseos y necesidades de los consumidores y las percepciones sus creencias en relación al servicio recibido, de manera que los clientes valorarán la calidad de servicio comparando lo que desean y esperan con lo que realmente reciben o perciben que reciben. Por tanto, la identificación de las dimensiones de la calidad resultará muy útil a la organización a la hora de resolver todas estas cuestiones, permitiéndole centrar sus esfuerzos en los aspectos del servicio realmente valorados por los clientes.

Los principales modelos que estudian la calidad en los servicios y sus dimensiones, a su vez representativos de tres escuelas principales: la norteamericana (Zeithaml et al. 1993), la escandinava (Grönroos, 1984, 1988, 1994) y la francesa (Eiglier y Langeard, 1989), son los siguientes:

A. Modelo SERVQUAL de Zeithaml et al. (1993). Desde mediados de los ochenta, estos profesores se han dedicado a recoger distintas aportaciones basadas en la calidad de los servicios, habiendo constatado lo siguiente:

1. Para el usuario en general, la calidad de un servicio es más difícil de evaluar que la calidad de un producto tangible. Por consiguiente, es posible que los criterios utilizados por este tipo de clientes sean más difíciles de comprender por parte de la organización que presta el servicio.
2. Los usuarios de un servicio miden la calidad desde dos perspectivas: la calidad del resultado recibido y la calidad durante el proceso de prestación.
3. Los criterios para evaluar la calidad de un servicio los establece el cliente. En este aspecto, él es quien tiene la última palabra, en función de lo bien que lo ha hecho el servidor y de sus expectativas previas, lo cual convierte a la percepción en un aspecto altamente subjetivo. En

definitiva, los requisitos del servicio percibidos por el cliente deben tratar de igualar o sobrepasar sus expectativas.

Para los autores, “la calidad del servicio es la amplitud de la discrepancia o diferencia existente entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones”. Según ellos, los factores que influyen en las expectativas son cuatro:

1. *Comunicación cliente-cliente*: Es la información que transmite un cliente antiguo a un cliente potencial al comunicarle sus experiencias sobre un determinado servicio.
2. *Necesidades personales*: Lo que desea el cliente para satisfacer sus necesidades también condiciona las expectativas. Así, los deseos varían de un cliente a otro.
3. *Experiencias anteriores*: Las experiencias anteriores en un mismo servicio provocan que se modifiquen las expectativas. Generalmente estas serán más altas cuantas más veces se haya usado dicho servicio.
4. *Comunicación externa*: Es la que ofrecen las empresas a los clientes. Puede ser directa (publicidad en un medio de comunicación) o indirecta (apariciencia de las oficinas o buen servicio de atención al público).

El quinto factor “precio del servicio” complementará y modulará a los cuatro anteriores, especialmente a la comunicación externa, configurando las expectativas de los clientes.

Paralelamente, las dimensiones que definen la calidad de un servicio son las siguientes:

1. Elementos tangibles (apariciencia instalaciones, equipos, personal y materiales de comunicación)
2. Fiabilidad (habilidad para ejecutar el servicio prometido de forma fiable y cuidadosa)
3. Capacidad de respuesta (disposición de ayudar a los clientes y proveerlos de un servicio rápido)

4. Profesionalidad (posesión de las destrezas requeridas y conocimiento de la ejecución del servicio)
5. Cortesía (atención, consideración, respeto y amabilidad del personal de contacto)
6. Credibilidad (veracidad, creencia, honestidad en el servicio que se provee)
7. Seguridad (inexistencia de peligros, riesgos o dudas)
8. Accesibilidad (fácil de contactar)
9. Comunicación (mantener a los clientes informados utilizando un lenguaje que puedan entender, así como escucharles)
10. Comprensión del cliente (hacer el esfuerzo de conocer a los clientes y sus necesidades)

Posteriormente, estos elementos se redujeron a cinco: elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad (agrupa profesionalidad, cortesía, credibilidad y seguridad) y empatía (agrupa accesibilidad, comunicación y comprensión del cliente).

Así mismo, Zeithaml et al. (1993) establecen cinco causas potenciales de deficiencias en los servicios:

1. *Discrepancia entre las expectativas de los usuarios y las percepciones de los directivos.* Debido a la falta de una cultura orientada a la investigación, falta de comunicación ascendente, excesivos niveles jerárquicos, bajo compromiso de la dirección y mala especificación de objetivos.
2. *Discrepancia entre las percepciones de los directivos y las especificaciones o normas de calidad.* Debido a un inexistente o defectuoso establecimiento de normas estándar para la ejecución de tareas, mala percepción de la viabilidad de ciertas acciones, falta de trabajo en equipo, desajuste entre los colaboradores y sus funciones y desajuste entre la tecnología y las funciones.
3. *Discrepancia entre las especificaciones del servicio de calidad y la prestación del servicio.* Las empresas definen unos estándares de

servicio que con frecuencia no logran satisfacer, debido a la falta de control percibido, sistemas de supervisión inadecuados, existencia de conflictos funcionales y ambigüedad en las funciones.

4. *Discrepancia entre la prestación del servicio y la comunicación externa.*
Debido a la comunicación descendente y a la propensión a prometer en exceso. Cuando el cliente no observa el cumplimiento de lo prometido considera que falta calidad.
5. *Discrepancia entre las expectativas del usuario y el servicio percibido.*
Esta deficiencia se diferencia sustancialmente de las cuatro anteriores por el hecho de que surge de la perspectiva que tiene el usuario de la calidad y, en contraposición a las demás, se genera en el exterior de la empresa: en el mercado. Para que disminuya habrá que mantener a las cuatro anteriores en el nivel más bajo posible.

Zeithaml et al. (1993) proponen una batería de preguntas para medir la brecha entre expectativas y percepciones. Se trata de una forma de cuantificar la deficiencia 5. A este instrumento se le ha dado el nombre de SERVQUAL. El modelo SERVQUAL es una escala de valoración obtenida a través de encuestas a los usuarios del servicio cuya consistencia ha sido demostrada en numerosos estudios empíricos²⁵, y que responde al deseo de sus creadores de convertirse en un instrumento genérico de medida de la distancia entre expectativas y percepciones de calidad, aplicable sin ajustes a cualquier actividad. Sin embargo, el instrumento también ha sido cuestionado por otros trabajos²⁶ que señalan la necesidad de ajustes específicos para la aplicación en cada industria, poniendo en entredicho su validez universal (Camisón et al. 2007).

Dicho modelo comprende dos partes simétricas: una mide expectativas y la otra mide percepciones. En total son 22 declaraciones en cada parte que

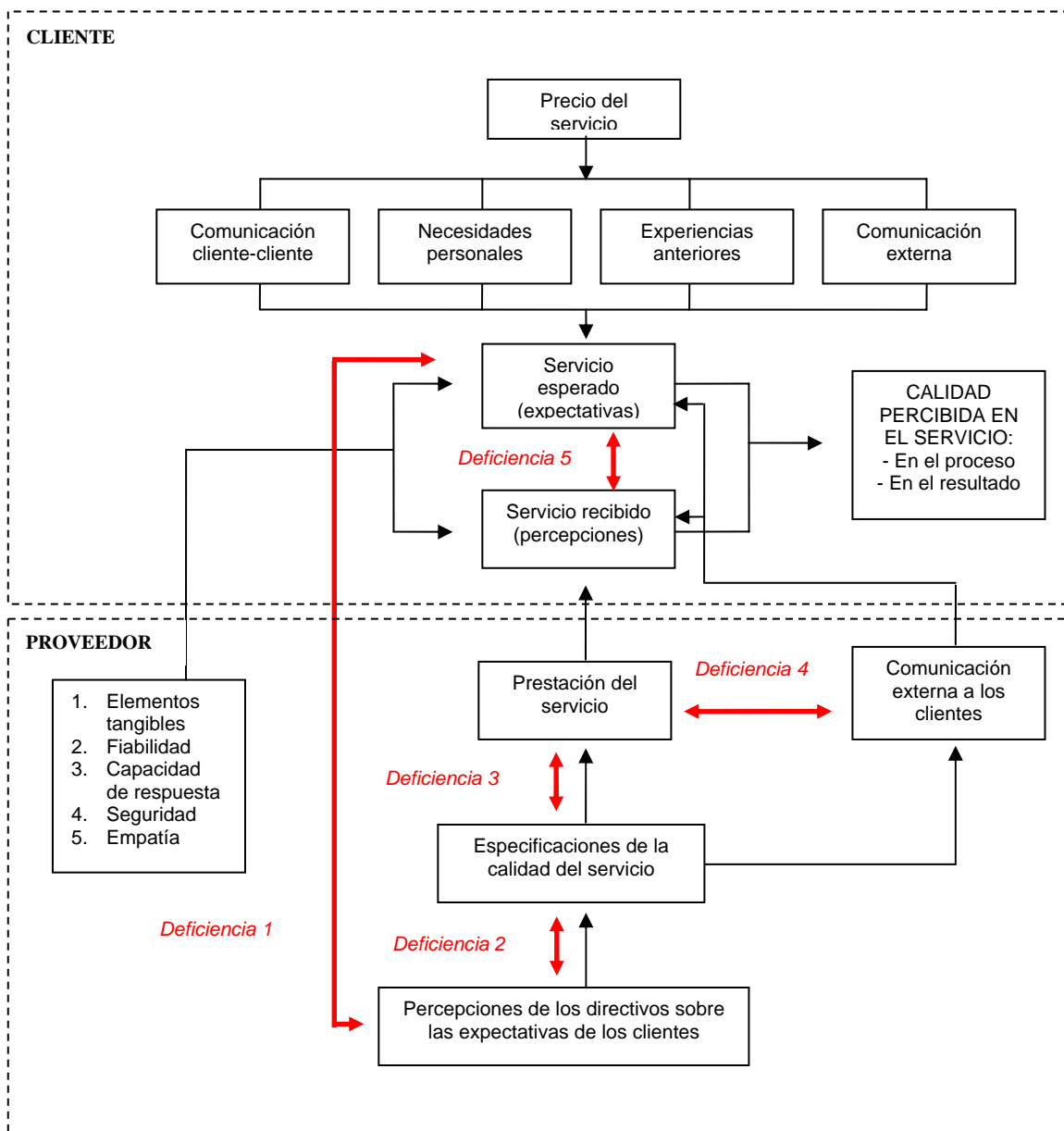
²⁵ Estudios de medición de la calidad de servicio en hoteles (Saleh y Ryan, 1992), agencias de viajes (Bigné et al. 1995), cafeterías y bares (Llorens, 1994), restaurantes (Dubé et al. 1994) y compañías aéreas (Robledo, 1997).

²⁶ Véanse Brown et al. (1993) y Cronin y Taylor (1992), entre otros.

deben ser puntuadas del 1 al 7 según la escala de Likert²⁷. Los resultados que ofrece esta técnica sirven de diagnóstico global del proceso de servicio.

Todo lo expuesto hasta ahora se sintetiza en el siguiente esquema:

Figura 11: Modelo SERVQUAL.



Fuente: Elaboración propia a partir de Zeithaml et al. (1993)

²⁷ Se trata de una escala psicométrica comunmente utilizada en cuestionarios y encuestas de investigación. Cuando respondemos a un elemento de un cuestionario elaborado con la técnica de Likert, lo hacemos especificando el nivel de acuerdo o desacuerdo con una declaración según una graduación determinada. Para más información, véase Selltiz (1976).

Como ya hemos visto en las dimensiones de la calidad, a lo largo de su evolución el modelo SERVQUAL ha sufrido diversas modificaciones, así como también algunas críticas (Belzunegui y Brunet, 2006):

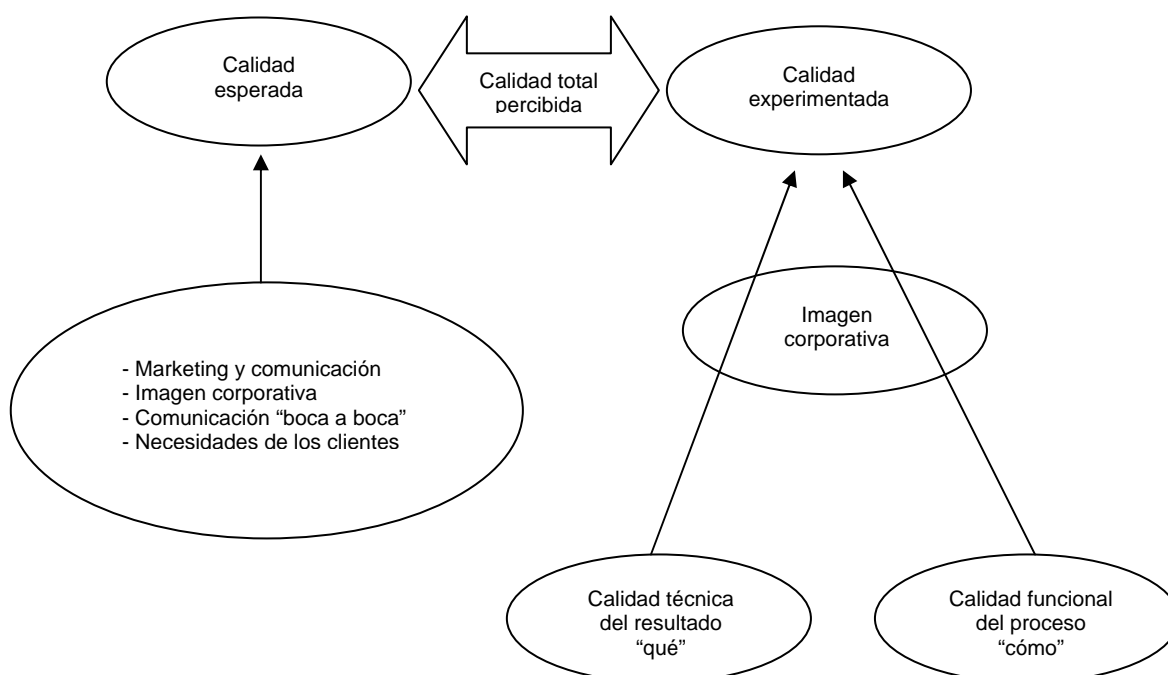
- Es necesario adaptar los ítems cambiando su redacción o bien añadiendo o suprimiendo algunos de ellos para poder reflejar las características específicas de cada sector estudiado.
- Estas modificaciones pueden hacer variar las dimensiones subyacentes de la calidad. No queda garantizada la universalidad de las cinco dimensiones del modelo.
- La utilización de expectativas en la escala de medida presenta numerosas dificultades, ya que pueden aparecer valoraciones distintas según momentos diferentes del tiempo sin que el servicio haya cambiado en absoluto. Además, existe una tendencia generalizada a valorar altas las expectativas. Esto hace que las diferencias entre éstas y las percepciones sean más grandes de lo que sería deseable. Para resolver este problema surgió el modelo SERVPERF (Cronin y Taylor, 1992) como evolución del anterior, que valora exclusivamente las percepciones del servicio.

B. Modelo de Grönroos (1984, 1988, 1994). En este modelo, también conocido como modelo de la imagen, se evalúa la calidad percibida comparando el servicio esperado con el recibido. Así, la buena calidad percibida se obtiene cuando la calidad experimentada satisface las expectativas esperadas por el cliente. La calidad esperada está en función de la comunicación y el marketing, de las relaciones informales entre clientes, de sus necesidades y de la imagen corporativa de la empresa. La calidad experimentada está influida por la calidad técnica, o resultado aceptable del servicio; por la calidad funcional, o forma en que el consumidor es tratado a lo largo del proceso de producción de este servicio y, por último, por la imagen corporativa de la empresa, la cual a su vez se crea a través de la percepción de la calidad técnica y la calidad funcional.

Aún así, el nivel de calidad total percibida no está sólo determinado por la calidad técnica y funcional, sino más bien por las diferencias entre calidad esperada y calidad experimentada.

El modelo puede resumirse mediante la siguiente figura:

Figura 12: Modelo de Grönroos.

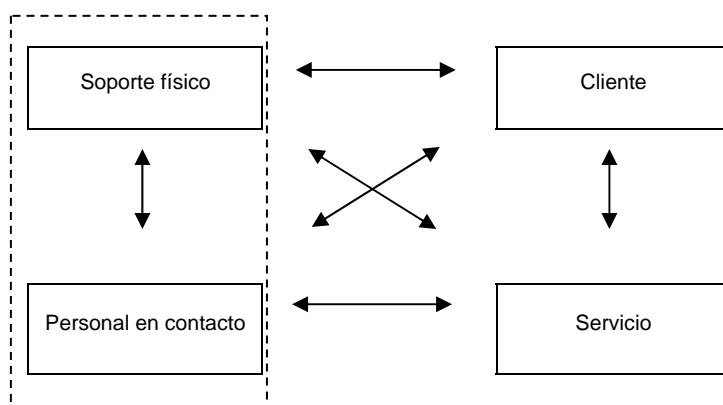


Fuente: Grönroos (1988)

C. Modelo SERVUCCIÓN de Eiglier y Langeard (1989). El modelo SERVUCCIÓN intenta aplicar al proceso de creación de servicios el mismo rigor que el que caracteriza a las actividades de fabricación de productos, en cuanto a la concepción y puesta en funcionamiento, para llegar a un servicio de calidad. Eiglier y Langeard (1989:12) definen la servucción de la empresa de servicios como: "la organización sistemática y coherente de todos los elementos físicos y humanos de la relación cliente-empresa, necesaria para la realización de una prestación de servicio cuyas características comerciales y niveles de calidad han sido determinados".

Los elementos del sistema de servucción se muestran en la siguiente figura:

Figura 13: Modelo SERVUCCIÓN.



Fuente: Eiglier y Langeard (1989)

Como puede verse, el soporte físico y el personal son sólo la parte visible de la empresa de servicios. A su vez, estos dos elementos están condicionados por el propio sistema organizativo interno de la firma, tanto por las funciones clásicas (finanzas, marketing, personal, etc.) como por otro tipo de funciones más específicas (suministros, mantenimiento, limpieza, sistemas de compra, almacenamiento, etc.). Así mismo, cabe señalar que cuando se presta un servicio, es frecuente la presencia de otros clientes además del interesado, produciéndose en ocasiones interacciones entre ambos. Por tanto, resulta de suma importancia prestar la debida atención a las relaciones que tienen lugar entre los elementos del sistema y a su nivel de integración. Según los autores, dichas relaciones se clasifican en primarias (muestran la interacción de los elementos de la empresa con el mercado), internas (unen la parte visible y la no visible de la organización) y de concomitancia (aparecen por la presencia simultánea de varios clientes). Por todo ello, se afirma que una de las diferencias fundamentales entre la producción y la “servucción” es que en esta última el cliente también forma parte del proceso, convirtiéndose en una entrada más del sistema y quedando totalmente integrado en la organización.

En este sentido, no debe olvidarse que la satisfacción de los clientes es, en alguna medida, consecuencia de la satisfacción de los propios empleados. Por tanto, la empresa deberá igualmente prestar atención a la consecución de un óptimo grado de calidad de servicio interno, de modo que éste repercuta de manera positiva sobre la satisfacción del cliente externo y del desempeño organizativo.

Finalmente, y a pesar de la existencia de los modelos anteriores, cabe indicar que en la práctica empresarial son numerosas las organizaciones que optan por la alternativa de diseñar cuestionarios específicos para conocer la calidad de sus servicios y la satisfacción de sus clientes. Posteriormente, la información recogida por dichos cuestionarios es explotada estadísticamente para obtener conclusiones y posibles vías de mejora. En este mismo sentido, también son frecuentes los sistemas de formulación de quejas, reclamaciones y sugerencias puestos a disposición de los consumidores.

2.7.1 La calidad en la Administración Pública

Entre las organizaciones que prestan servicios a clientes se encuentran las administraciones públicas. Así mismo, la mayoría de las técnicas de gestión de calidad aplicables a las empresas, especialmente a las de servicios, son también utilizables en la administración, ya que se adaptan perfectamente al sector público. La cuestión que se plantea acto seguido es si la Gestión de la Calidad Total tiene realmente sentido en el sector público.

Los defensores de este enfoque sostienen que los principios de la Gestión de la Calidad Total sólo deben modificarse ligeramente para ser aplicados a la Administración Pública, ya que desde un punto de vista amplio la provisión de un servicio puede ser considerada como un producto. Por tanto, la irrupción del movimiento de la calidad en la Administración Pública significa releer el sentido de los servicios públicos desde una lógica atenta al hecho de que el ciudadano-cliente no recibe gratuitamente un servicio sino que accede a él porque lo paga, ya sea en forma de prestación económica directa, ya sea indirectamente, a

través de sus impuestos. Desde el movimiento de la calidad, el cliente tiene derecho a exigir al prestador del servicio, sea ente público o privado concertado, una atención y un producto de calidad. La organización se orienta a responder a las necesidades de los clientes y éstos tienen sus derechos y pueden hacerlos valer, rechazando al prestador del servicio. Desde esta perspectiva, “se entiende, por ejemplo, la evaluación como *accountability* o la participación del cliente (familias y alumnos, familias y pacientes en la evaluación de los servicios públicos, escuelas u hospitales)” (Álvarez, 1998:21). Por ello, se insiste en que la Administración Pública no debe ser ajena a esta corriente, sino todo lo contrario. La calidad, la eficiencia en la gestión y la administración de los recursos públicos “son exigencias cada vez más demandadas por el ciudadano. Que, además, espera ser tratado adecuadamente en sus relaciones más o menos esporádicas con la administración. Cobra así sentido ese concepto controvertido de ciudadano-cliente, aunque sólo sea para exigir que a los ciudadanos se les presten unos servicios eficientes y a la altura de sus demandas. Y se hace más patente el objetivo estratégico de satisfacer al cliente de forma eficiente” (Nalda, 1992:12).

A partir de la anterior consideración, se afirma que la Administración Pública ha de mejorar e innovar la propia gestión a partir de los conceptos en que se fundamenta la Calidad Total, y es que “en las Administraciones Públicas el término cliente es un concepto indeterminado, con bastantes ambivalencias y que, únicamente puede entenderse como un recurso para promover un cambio cultural en las organizaciones públicas” (López y Gadea, 2001:112). Cambio en virtud de que la Gestión de la Calidad, al preocuparse por reducir los costes de la no-calidad, ayuda a reducir parte del déficit público. Con la Gestión de la Calidad es posible aplicar un sistema de gestión nuevo, es decir, un sistema autogestionado que, por sus características propias de organización, permita emprender el camino de un ahorro metódico a partir de la eliminación de todo aquello que no aporta valor añadido a la gestión, que es fuente de errores o defectos.

Dado que la Gestión de la Calidad Total facilita la reducción del déficit público, la OCDE (1995) considera que el enfoque hacia la calidad en el servicio es

parte de la orientación general de las reformas en la Administración que sus países miembros están intentando instrumentar, con el fin de mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones del sector público, a través de requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento o resultados. Este énfasis en la eficacia se justifica en base a que la razón fundamental de la existencia de las instituciones del sector público es proveer de un servicio o bien a un cliente.

La calidad en el servicio público hay que situarla, según la OCDE (1995), en los siguientes hechos o factores:

- Presiones derivadas de los recursos o del presupuesto, enfocadas a mejorar la calidad de los servicios que se contempla como una manera de reducir costos o de hacer más con menos.
- Un público más demandante que desea mejores servicios y mayor injerencia en qué servicios se proporcionan y cómo.
- Reconocer el hecho de que un sector público con mayor capacidad de respuesta y más eficiente mejorará substancialmente el rendimiento económico en forma global.
- Presiones para incrementar la legitimidad y transparencia de las acciones de gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos a los servicios y de incrementar la igualdad de acceso a los mismos.
- Nuevas posibilidades tecnológicas para mejorar la calidad de los servicios.
- Cambios en la teoría de la administración en el sector privado, que se contemplan como pertinentes o transferibles a la administración en el sector público.

Visto todo lo anterior, y desde un punto de vista más concreto y pragmático, cabe apuntar que los premios a la calidad constituyen una herramienta muy útil para evaluar la Gestión de la Calidad en los organismos públicos, a la vez que un instrumento de medida de su rendimiento, promoviendo la innovación, implicación del personal y la calidad en el servicio. El objetivo de estos premios es hacer públicamente visibles los factores de éxito que conducen a la excelencia en las prácticas administrativas.

Paralelamente, y debido a su estrecha vinculación con los anteriores, las normas ISO también constituyen unos excelentes instrumentos de evaluación. El enfoque normalizador de las normas ISO contribuye a que las organizaciones consigan unos niveles mínimos de calidad y un diseño propio de un sistema específico de mejora, pudiendo ser el punto de partida para la consecución de un verdadero sistema de Gestión de la Calidad. Así pues, la participación de una organización en un programa de premios sólo tiene sentido si previamente se ha conseguido un cierto nivel de Gestión de la Calidad (Belzunegui y Brunet, 2006). Por lo tanto, el cumplimiento de las normas ISO por parte de una administración es un indicador²⁸ de que sus procedimientos están bajo control y de que ofrece un servicio de calidad, ajustándose a la demanda de la nueva gestión pública de aumentar la eficiencia del sector público, aparte de un estímulo para sus empleados.

Finalmente, apuntar que una forma de exteriorización de estos procedimientos y normas hacia los ciudadanos-clientes y demás *stakeholders* de las administraciones son las cartas de servicios. Este concepto, muy relacionado con la corriente de la ética pública, se instrumentaliza mediante una serie de documentos a través de los cuales se dan a conocer los servicios que presta cada departamento administrativo, los compromisos que pública y explícitamente adquiere la administración con los ciudadanos usuarios de éstos, los estándares de calidad con que se prestarán y las compensaciones que obtendrá el administrado si no se logran dichos niveles. Empiezan con una declaración general de intenciones para descender luego hasta aspectos más concretos del servicio, convirtiéndose a su vez en un mecanismo ágil de comunicación entre la administración y el ciudadano.

En definitiva, observamos cómo en el ámbito de la Administración Pública se efectúa una transferencia terminológica del pensamiento-gestión managerial

²⁸ En este caso, no podemos considerar *stricto sensu* que las normas ISO supongan una “garantía” para el cliente-administrado, ya que las garantías y los procedimientos administrativos ya están regulados ampliamente y desde hace mucho tiempo por el derecho administrativo. La gestión de la calidad es en la administración como algo adicional, un elemento integrador que facilita el tránsito de este tipo de

que supone todo un trabajo de redefinición de esta, y en la que la Calidad Total “parece haberse convertido en las nuevas Tablas de la Ley” (Laval, 2004: 253), afirmándose que las referencias contenidas en la filosofía de la Nueva Gestión Pública y de la Calidad Total son transponibles, con escasas modificaciones, del ámbito de lo privado al de lo público. En cualquier caso, en el capítulo dedicado a la Nueva Gestión Pública se profundizará más, aunque desde otra perspectiva, en algunos aspectos clave del tema en cuestión.

2.8 GESTIÓN DE LA CALIDAD Y CAMBIO ORGANIZATIVO

La implantación de un sistema de Gestión de la Calidad supone un caso paradigmático de cambio organizativo cuyo principal factor clave de éxito lo constituye el papel jugado por la dirección en dicho proceso, así como el grado de liderazgo asumido por ésta. En cuanto al primer aspecto, Katz (1974) distingue las siguientes funciones directivas:

- **Intelectual o cognitiva:** Contempla la empresa como un sistema abierto a un entorno con el que hay que desarrollar relaciones de intercambio para poder sobrevivir. También se refiere a la capacidad para formular y acuñar una visión del negocio.
- **Técnica:** En relación con el conocimiento y el dominio de las técnicas y procesos de trabajo.
- **Humana:** Referida a la habilidad para trabajar en grupo, dirigirlo y desarrollar un ambiente de cooperación. También relacionada con la escucha, la empatía y la comunicación efectiva.

Por su parte, Mintzberg (1983) describe tres competencias directivas que a su vez desglosa en diez roles:

organizaciones hacia la nueva gestión y las hace adaptables al entorno actual antes que lo haga,

1. Funciones de relaciones interpersonales.

- **Cabeza visible:** Actúa como símbolo y representante de la organización, debido a su estatus y a su autoridad formal.
- **Líder:** Orienta y motiva a las personas de su unidad y define el clima de trabajo.
- **Enlace:** Hace referencia a la red de contactos que el directivo mantiene con individuos, grupos y organizaciones ajenos a la unidad o empresa que dirige.

2. Funciones de información.

- **Monitor:** Busca información a través de canales formales e informales para comprender qué ocurre en el seno de la organización y en su entorno, lo que le permite formarse un modelo cognitivo y detectar las amenazas y oportunidades afrontadas por la empresa.
- **Difusor:** Transmite la información del exterior hacia el interior de la organización, información que puede ser objetiva o valorativa. A través de este rol, el directivo gestiona el grado de descentralización de la toma de decisiones y actúa como escudo contra la información falsa o contraproducente.
- **Portavoz:** Proyecta información hacia el exterior de la unidad u organización. De esta labor depende en gran medida la capacidad de la empresa para captar los recursos que necesita del exterior.

3. Funciones de decisión/acción.

- **Emprendedor:** Desarrolla la fase de inteligencia y concepción de los principales proyectos de cambio controlado que se dan en el seno de la empresa.
- **Gestor de anomalías:** Se encarga de concebir la respuesta de la organización ante los imprevistos de importancia.

- **Asignador de recursos:** A través de la programación del tiempo, del trabajo y de la autorización de acciones, asignando todo tipo de recursos (personales, materiales, económicos e intangibles).
- **Negociador:** Derivado de los anteriores, puesto que su negociación implica la toma de decisiones de carácter más o menos reactivo, así como el compromiso de recursos.

A partir de los marcos teóricos anteriores, y en referencia a los nuevos roles adoptados por los directivos tras la implantación de un sistema de Gestión de la Calidad, se observa que se refuerzan todos aquellos papeles relacionados con las tareas de concepción, en detrimento de las competencias referidas a la ejecución y al ejercicio del poder, que pasan a ser cedidas o compartidas con otros. Así, se potencian los roles de líder, de cabeza visible y de emprendedor; se reducen los de monitor y gestor de anomalías, y se comparten todos los demás (González y Guillén, 2001). El cambio de rol también será distinto en función del nivel de dirección estudiado. En este sentido, los altos directivos deberán actuar como arquitectos del cambio, planteando de forma explícita la misión y visión de la empresa, apoyando los esfuerzos de los miembros de la organización que sean coherentes con las metas perseguidas y actuando con ejemplaridad. Igualmente, deberán fomentar el establecimiento de redes y de canales de comunicación que permitan que la información fluya en todas las direcciones y sentidos. En definitiva, se trata de potenciar sus roles de líder, emprendedor, difusor y enlace.

En cuanto a los mandos intermedios, y ante la implantación de un sistema de Gestión de la Calidad, deberán reducir su papel de monitores y de gestores de anomalías. En cambio, jugarán un papel clave como responsables de identificar proyectos de mejora y como catalizadores del trabajo en equipo. En el mismo sentido, se espera que colaboren con la alta dirección en el liderazgo del proceso de implantación. Por su parte, los niveles técnicos pasarán a llevar a cabo tareas de coordinación, consultoría y enlace interdepartamental, facilitando los conocimientos técnicos y la información necesaria para que el resto de los miembros de la organización puedan desarrollar actividades de mejora continua, cambiando su papel de resolutores de problemas por el de

90

formadores y consultores. Finalmente, los integrantes del *staff* de apoyo deberán desarrollar un proceso de implantación similar al realizado en el resto de departamentos: 1) Definiendo quién es su cliente interno y qué espera de ellos; 2) Diseñando procesos, productos y servicios que satisfagan dichas necesidades, y 3) estableciendo mecanismos de evaluación y mejora continua. En definitiva, llevarán a cabo un proceso completo de implantación de un sistema de calidad adaptándolo a las peculiaridades de su tarea.

Una vez descrito el papel de los directivos en la implantación de sistemas de Gestión de la Calidad, se pasa a analizar el rol y la necesidad de la figura del líder en dichos procesos. En este sentido, las teorías del liderazgo concebidas a lo largo del siglo XX han sido muchas y muy variadas -enfoques basados en los rasgos del líder, en sus estilos de mando, en cómo se comportan en cada situación, en su carisma y características personales, en cómo son percibidos por sus seguidores o en cómo desarrollan su proceso cognitivo-, destacando entre las más recientes las relacionadas a continuación (Camisón et al. 2007:1012):

- **Liderazgo transformacional:** Liderazgo entendido como proceso de interrelación en el que el papel de líder consiste en provocar cambios en las opiniones y actitudes, generando de este modo compromiso y adhesión por parte de los miembros de la organización.
- **Liderazgo transaccional:** Antítesis del anterior, concibe las relaciones líder-seguidores en términos de simple intercambio comercial.
- **Liderazgo servidor:** Concibe al líder como alguien discreto, que pasa inadvertido y que lidera sin pretenderlo, a través del servicio a los demás, logrando adhesión y confianza. Enfoque que permite que cualquiera pueda ser líder. Muy válido para la implantación de una cultura corporativa respetuosa con la ética.

La principal limitación observada en estos últimos enfoques radica en el hecho de que, en general, son excesivamente descriptivos y carentes de los fundamentos teóricos básicos, por lo cual no son capaces de explicar de manera completa el fenómeno objeto de estudio, si no es complementándose

con análisis situacionales que tomen en consideración las implicaciones de cada contexto particular. En cualquier caso, partiendo de la base de la teoría transaccional, y mediante la adopción de un enfoque antropológico, el liderazgo puede entenderse como “alguna clase de proceso o acto de influencia que, de alguna forma, logra que la gente haga algo” (Ciulla, 1995:12). En este sentido, la actitud de adhesión y la relación de influencia provocadas por el líder dependen de múltiples dimensiones -aspecto que explica la falta de acuerdo de las teorías anteriores-, concretamente: 1) La dimensión técnica, en referencia al conjunto de habilidades técnicas personales; 2) La dimensión psico-emotiva, basada en los rasgos psicológicos de su carácter y en la capacidad de crear un clima organizativo atractivo, y por último, 3) la dimensión moral o ética, referida a las virtudes morales o hábitos estables del carácter que ayudan al líder a actuar de manera correcta. Dichas dimensiones forman parte de la realidad del comportamiento del líder, pudiendo apoyarse su capacidad de influencia en cualquiera de las tres. No obstante, el grado de atracción que provoca no depende de ninguna en particular, puesto que todas ellas juegan su papel de manera conjunta e inseparable.

Respecto al compromiso y el liderazgo de la dirección en la GCT, y a pesar de la gran heterogeneidad de enfoques existente, fruto de la ausencia de un marco teórico suficientemente sólido en este sentido, en general predominan las descripciones basadas en la teoría transformacional del liderazgo, mezclada con el estilo de mando participativo y con algunos rasgos del enfoque situacional, de manera que subyace una imagen del liderazgo combinación de competencias directivas y comportamientos esenciales del líder (Camisón et al. 2007:1033). Finalmente, en cuanto al grado de necesidad de la figura del líder a la hora de implantar un sistema de Gestión de la Calidad orientado hacia la GCT, se observa que con el mero ejercicio de la potestad directiva puede alcanzarse un nivel próximo al CWQC, aunque si la implantación se analiza a partir de la aplicabilidad de los principios de la GCT, se constata que solamente algunos de ellos se cumplirán -diseño y conformidad de procesos y productos, gestión por procesos o administración basada en hechos-. Por tanto, parece claro que las organizaciones que quieran llegar a la excelencia necesitarán el compromiso libre de sus miembros, así como la figura de un líder fuerte que

genere dicho compromiso y fomente la unidad de esfuerzo de todos ellos, en aras de alcanzar la satisfacción de los clientes y la generación de valor.

CAPÍTULO 3. GESTIÓN POR PROCESOS

3.1 INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL

En el presente capítulo se aborda el estudio de una de las prácticas de gestión más habituales entre las organizaciones de hoy en día que luchan por ser competitivas: la gestión por procesos. En contraposición a la gestión por funciones, supone una nueva forma tanto de definir la empresa como de gestionarla. Desde esta nueva perspectiva, se observa a la organización como un conjunto de procesos relacionados entre sí que se llevan a cabo de manera simultánea, centrándose la atención en todos y cada uno de ellos con el objetivo de disminuir la variabilidad no deseada de los mismos y mejorar la eficiencia empresarial. Por otro lado, y dado que los procesos son secuencias de actividades que aportan valor añadido, el cliente adquiere la máxima importancia en su gestión. En este sentido, el concepto de cliente se amplía considerablemente, refiriéndose no sólo a los clientes externos, sino también a los internos, de forma que la organización puede ser entendida como una inmensa red de relaciones cliente-proveedor interno.

En una primera aproximación, definimos proceso como el conjunto de actividades realizadas por un individuo, o grupo de individuos, cuyo objetivo es transformar entradas en salidas útiles para un determinado cliente. Continuando con la definición, puede añadirse que la agrupación de todas estas actividades conformará una cadena de valor, mediante la cual se pretende satisfacer a dicho cliente a través de la generación de valor añadido en cada una de ellas. Por consiguiente, puede afirmarse que uno de los objetivos más importantes de la gestión por procesos es la orientación al cliente, entendiendo dicho concepto en su sentido más amplio, es decir, refiriéndose a todas las personas sobre las cuales repercuten los procesos o productos de la empresa. Así, se consideran dos tipos de clientes: los externos -toda persona que no forma parte de la empresa y adquiere los productos o servicios de ésta- y los internos -toda persona perteneciente a la organización que “compra” documentos, información, procedimientos, materiales o piezas

para agregarles su propio trabajo y “venderlos” a otro cliente- (Brunet y Vidal, 2004).

Por lo tanto, puede afirmarse que el concepto de gestión por procesos nace de la consideración de todos los empleados como miembros involucrados en una relación cliente-proveedor interno, el propósito de la cual no es otro que conseguir su plena satisfacción, de manera que cuando dichas relaciones alcancen al cliente externo también pueda obtenerse la máxima satisfacción de este último. Así pues, en la gestión organizativa tradicional, cada persona concentra su esfuerzo en las tareas que tiene encomendadas, tratando de realizarlas de acuerdo con las instrucciones o especificaciones recibidas, pero desconoce o posee poca información acerca del modo en que su trabajo repercute en el resultado final de la empresa. En cambio, en la gestión por procesos, el trabajo de cada persona es visto como una generación de valor que se entrega a un determinado cliente -interno o externo-, siendo los empleados conscientes de este hecho y, en consecuencia, cambiando su comportamiento y aceptando obligaciones y responsabilidades para trabajar más eficazmente y conseguir objetivos comunes.

3.2 QUÉ ES LA GESTIÓN POR FUNCIONES

Para entender que es la gestión por procesos hay que partir del concepto inicial alternativo llamado gestión por funciones, a su vez estrechamente relacionado con la departamentalización. La departamentalización es una forma de organizar el trabajo consistente en la división y/o agrupación de las funciones y actividades de una organización en unidades específicas, generalmente en función de su similitud. Sin esta técnica, la limitación del número de subordinados que pueden dirigirse eficazmente y de forma directa por una sola persona restringiría el tamaño de las organizaciones. De acuerdo con la situación específica de cada empresa, los tipos de departamentalización más usuales son los siguientes (Mintzberg, 1995):

- Funcional o burocrática: Es la más común. Consiste en agrupar las actividades análogas según su función principal, siendo las más utilizadas las de finanzas, producción, compras, diseño, logística, marketing, ventas y Recursos Humanos, las cuales no tienen porqué aparecer necesariamente en todas las organizaciones. Este tipo de departamentalización tiene la ventaja de mantener el poder y prestigio de las funciones principales, además de tratarse de un método lógico muy utilizado y de permitir controles estrictos por parte de la alta dirección. Como inconvenientes, la especialización que conlleva puede robar protagonismo a los objetivos globales de la organización y a la promoción y desarrollo de gerentes generales, a la vez que puede suponer una adaptación más lenta a los cambios del entorno.
- Por producto: Es característica de las multinacionales que fabrican diversas líneas de producto y se instrumentaliza en base a unos productos o servicios relacionados entre sí. Generalmente, se trata de una evolución de la departamentalización funcional (que suele seguir manteniéndose en los servicios centrales, aunque muchas veces de forma casi testimonial) debida a los problemas de control provocados por el crecimiento organizacional. Este tipo de estructura departamental permite que la alta dirección delegue un amplio grado de autoridad en los ejecutivos de cada una de las divisiones que conforman la organización, exigiéndoles a su vez un alto grado de responsabilidad. Las ventajas principales son la especialización, la capacidad de crecimiento y la posibilidad de comparación entre diferentes líneas de productos o servicios. Por el contrario, esta técnica requiere directores de división muy cualificados y con habilidades de gerente general, dificulta el control de la alta dirección central y genera duplicidades entre la organización funcional central y la de cada división.
- Geográfica o territorial: Suele darse en organizaciones que operan en amplias áreas geográficas, generalmente a través de las actividades de ventas o de producción. En estas circunstancias, las actividades de un determinado territorio se agrupan y se asignan a un director de zona. Su principal ventaja es que coloca la responsabilidad y la toma de decisiones a un nivel local, mejorando la adaptación y comunicación con los clientes y proveedores de la región y reduciendo costes de transporte y laborales,

según las condiciones de la zona. En su aspecto negativo, la zonificación tiende a duplicar algunas actividades de la organización, dificulta el control por parte de la alta dirección general y requiere gerentes de zona competentes y con habilidades administrativas generales.

- Por clientes: Generalmente se utiliza en empresas comerciales y su objetivo consiste en crear unidades cuyo interés primordial es servir y satisfacer a un determinado cliente o *target group* claramente definido, permitiendo atender a sus necesidades especiales o facilitar sus actividades. Ello requerirá costosos gerentes especialistas familiarizados con los clientes que sepan distinguir a que grupo pertenecen, lo cual a veces no es tarea fácil.
- Por proceso o equipo: Típica de las empresas industriales, se trata de una especie de subdivisión de la departamentalización funcional (por ejemplo, dentro de la función de producción podemos encontrar diferentes equipos de operarios según cual sea el proceso que ejecuten: soldadores, montadores, mecánicos, etc.). La agrupación de equipos en distintas secciones reportará eficiencia, eficacia y ahorro de tiempo a través de la utilización de tecnología especializada, pero también supondrá un esfuerzo adicional a la hora de coordinar departamentos.
- Por secuencia o turno: Es una de las más antiguas. Se utiliza en las organizaciones que trabajan sin interrupción. Su principal ventaja es que la intensidad de producción o de servicio se mantiene de forma constante, aspecto que, en la empresa industrial, permite lograr una amortización eficiente del capital. Por el contrario, la departamentalización por turnos puede generar problemas de coordinación, comunicación y adaptabilidad.
- Mixta: Finalmente, y a la vista de las clasificaciones anteriores, parece claro que no existe ningún método que pueda considerarse ideal, sino que la mayoría de las veces, dependiendo de las características de la organización objeto de departamentalización y de los objetivos perseguidos, habrá que adoptar estructuras mixtas o matriciales, que combinen dos o tres tipos de departamentalización: funcional y por productos, por unidades estratégicas de negocios, etc.

Teniendo en cuenta que la existencia, el tamaño y el tipo de organización de cada departamento deben estar acordes con el tamaño y necesidades

específicas de la empresa, así como de las funciones involucradas, al departamentalizar por funciones se suele observar la siguiente secuencia de pasos:

1. Listar la totalidad de funciones de la organización a departamentalizar.
2. Clasificarlas.
3. Agruparlas de acuerdo a un orden jerárquico.
4. Asignar actividades a cada una de estas áreas agrupadas.
5. Especificar las relaciones de autoridad y responsabilidad entre las funciones.
6. Establecer canales de comunicación entre los departamentos.

La descripción de las funciones se operacionaliza a través de los organigramas, definidos como representaciones gráficas de la estructura formal de la organización, que muestran las interrelaciones, las funciones, los niveles, las jerarquías, las obligaciones y la autoridad existentes dentro de ella. En función de todo ello, los principales tipos de estructuras organizacionales son los siguientes:

- Organización lineal o militar: Se caracteriza por concentrar la actividad decisional piramidalmente en una sola persona, que toma las decisiones y ostenta la responsabilidad básica del mando. Así, el jefe inmediato superior asigna y distribuye el trabajo a los subordinados, quienes a su vez reportarán a un solo jefe a través de las líneas formales de comunicación reflejadas en el organigrama. Este estable y sencillo tipo de organización evita los conflictos de autoridad y las fugas de responsabilidad, facilitando la toma de decisiones y la ejecución de las mismas, pero también provoca rigidez e inflexibilidad, inadaptabilidad al entorno cambiante, autoritarismo y falta de especialización, por lo que su campo de aplicación se reduce a organizaciones pequeñas o muy estandarizadas que utilicen servicios de consultoría externa.
- Organización funcional: Al igual que en la departamentalización, este tipo de organización basa su estructura en el principio funcional o de la especialización de funciones para cada tarea. Defendida por Taylor (1911),

consiste en dividir el trabajo de manera que cada hombre, desde el gerente hasta el operario, ejecuten el menor número posible de funciones. De este modo, la especialización es máxima, la autoridad de los superiores es parcial y relativa, la línea de comunicación entre jefe y subordinado es lo más directa posible y sin intermediarios y las decisiones están descentralizadas y delegadas a órganos y cargos especializados, puesto que el trabajo intelectual está separado del trabajo manual. Como inconvenientes podemos citar la pérdida de la unidad y autoridad de mando, falta de coordinación debido a la subordinación múltiple, rivalidad y competencia entre los especialistas y confusión en cuanto a los objetivos a cumplir, por lo que sólo es aconsejable en organizaciones pequeñas y bien compenetradas o en caso de delegaciones temporales de funciones a órganos especializados.

- Organización líneo-funcional o de tipo línea-staff: Combinación de las dos anteriores surgida como consecuencia de los avances tecnológicos y la proliferación de las grandes empresas. Para organizar y hacer funcionar de manera eficiente su estructura operativa (línea) en un entorno complejo, las grandes organizaciones requieren cada vez más información experta y de asesoría, la cual les será proporcionada por órganos internos independientes (staff). Esta separación entre órganos operacionales o ejecutivos y órganos de apoyo o asesoría también incide en las relaciones de autoridad: mientras que el área de línea ostenta el poder decisor y ejecutivo sobre los planes de la empresa, el área de staff ejerce dicha autoridad sobre las ideas que sugiere o recomienda a la organización operativa, no asumiendo responsabilidad inmediata por los resultados de dichos planes. La organización línea-staff consigue coordinar capacidad operativa y asesoría especializada e innovadora bajo una única autoridad, pero también puede suponer conflictos entre ambas áreas y costes elevados. A pesar de todo, se trata de la forma de organización más utilizada.

En cuanto a las principales debilidades que plantea la organización funcional, numerosos autores, desde los clásicos hasta Mintzberg (1992, 1995), pasando por los gurús de la calidad y por los defensores de la gestión por procesos, han

coincido en la determinación de las siguientes carencias en las estructuras burocráticas:

- En la actualidad, el entorno cambiante en el que se mueven las organizaciones precisa dar respuestas dinámicas y creativas a los problemas que van surgiendo a lo largo de su existencia y, a su vez, exige la aparición de un nuevo tipo de líderes, con visión y formación generalista, capaces de dirigir y orientar a los equipos de forma global. El problema estriba en que resulta bastante difícil encajar a estos directivos en una estructura funcional de corte tradicional.
- Los equipos deben ser multidisciplinares y a la vez, disponer de la suficiente capacidad para autogestionarse y autodirigirse, pudiendo funcionar de manera autónoma, cosa que no ocurre en la organización funcional.
- A su vez, las estructuras también deben ser radiales, flexibles y adaptarse con rapidez a los cambios, aspecto que tampoco permiten las configuraciones de tipo burocrático.

Para solucionar dichos problemas deberán reducirse los niveles jerárquicos, substituyéndose las configuraciones de tipo vertical por otras más aplanadas u horizontales, acordes con la nueva estructura. La organización deberá estar orientada al cliente, y la satisfacción de este será su objetivo fundamental, de ahí la gran importancia dada al personal que se encuentra en contacto con el público. Por otro lado, la organización ya no se regirá por funciones, sino por procesos. Finalmente, se perseguirá la implicación y la motivación de sus miembros, que ya no trabajarán por sumisión sino por compromiso con la buena marcha de la empresa, promoviendo su formación, así como la posibilidad de acceso a la información, la cual deberá encontrarse no sólo a disposición de la cúpula directiva, sino de quien la necesite, independientemente de su posición jerárquica.

Aún así, y a pesar de todos los problemas mencionados, no puede interpretarse de manera estricta que, por razones de incompatibilidad, exista la necesidad irrenunciable de una substitución radical de la organización funcional por la forma de gestión objeto de estudio en el apartado siguiente, ya que las

dos estructuras son complementarias, pudiendo y debiendo subsistir en aras de conseguir la forma de organización que mejor se adapte a nuestras necesidades. Ello resultará enormemente facilitado por la gran variedad de configuraciones de que disponen ambos tipos de organización, tal y como hemos visto y como veremos a continuación en el estudio de la gestión por procesos.

3.3 CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE GESTIÓN POR PROCESOS

En el actual contexto de cambio organizacional y de Gestión de la Calidad Total existe, cuanto menos, una constante, un comportamiento común e indiferenciado que se repite en todas las organizaciones, especialmente en las de servicios: Siempre se da el caso que existen personas que realizan cosas para otras. En efecto, los empleados participan y trabajan en equipo para poder mejorar y simplificar sus tareas y, de este modo, satisfacer y fidelizar a sus clientes. Así pues, esta relación viene configurada por tres elementos clave (Costa, 1998):

- *Proveedores*: son los integrantes de la organización productora o prestadora de servicios.
- *Clientes*: son los que reciben los productos o servicios.
- *Procesos*: Lo que los proveedores hacen para satisfacer a sus clientes.

Dichos elementos no pueden ser tratados por separado, ya que los tres están íntimamente relacionados, dándose siempre la siguiente correspondencia: *Personas-procesos-personas*, que en términos de gestión organizacional equivale a *Proveedores-procesos-clientes*. El simple hecho de comprobar como los tres conceptos están conectados evidencia que cualquier acción que se produzca sobre alguno de ellos repercutirá en los dos restantes. Esta relación se va a reproducir en todos los ámbitos de la firma, lo cual nos llevará a contemplar a las organizaciones desde un punto de vista holístico, es decir, como sistemas únicos que funcionan como un todo. En gestión, esta consideración, a su vez muy relacionada con el pensamiento sistémico, implica

que, al estudiar individualmente cada una de las partes que componen una empresa, necesariamente habrá de tomarse también en consideración su encaje dentro del conjunto global de la organización. No obstante, debido a su mayor grado de complejidad e importancia dentro de la relación, por el hecho de tratarse del elemento que actúa de nexo entre los otros dos, nos detendremos un poco más en el concepto denominado proceso.

Podemos definir proceso como el conjunto de actividades de trabajo interrelacionadas que se caracterizan por requerir ciertos *inputs* (productos o servicios obtenidos de otros proveedores) y tareas particulares que generan valor añadido, con miras a obtener determinados resultados. Otra posible definición sería la de gestión de todas las actividades de la empresa generadoras de valor añadido; o bien, conjunto de actividades mutuamente relacionadas, o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados.

No debe confundirse proceso con procedimiento. Un procedimiento es el conjunto de reglas e instrucciones que determinan la manera de proceder o de obrar para conseguir un determinado resultado. Un proceso define lo que se hace, y un procedimiento, cómo hacerlo. Así mismo, no todas las actividades que se realizan son procesos. Para determinar si una actividad realizada por una organización es un proceso o subproceso, debe cumplir los siguientes criterios:

- Debe tener una misión o propósito claro.
- Debe contener entradas y salidas, pudiéndose identificar claramente los clientes, los proveedores y el producto final.
- Debe ser susceptible de descomponerse en operaciones o tareas.
- Debe poder ser estabilizada a través de la aplicación de la metodología de gestión por procesos (tiempo, recursos, costes).
- Puede asignarse la responsabilidad de dicha actividad a una persona.

Paralelamente a este comportamiento común y en el mismo contexto, surge la necesidad de no dejar al azar ni a la improvisación el cambio organizacional,

verdadera piedra angular de la mejora continua, de manera que su planificación se realice adecuadamente y asegurando que los resultados del mismo serán en beneficio de la organización. En este sentido, nos encontramos que durante muchos años casi todas las empresas se han organizado verticalmente y por funciones. La estructura piramidal, muy válida en organizaciones donde las decisiones las toma siempre el jefe principal, empieza a tener dificultades cuando se exige una gestión de calidad total en todas sus actividades, ya que obliga al líder a multiplicarse, sobre todo en la supervisión. Es en este momento cuando entra en juego la organización por procesos, la cual permite prestar más atención a la satisfacción del cliente, auténtica prioridad del nuevo modelo.

Este nuevo tipo de gestión trata de reunificar las actividades en torno a los procesos que previamente fueron fragmentados como consecuencia de la implantación de la organización funcional, viéndolos como una forma natural de organización del trabajo, lo cual supone reconocer que primero existieron los procesos y después la organización que los sustenta para hacerlos operativos. Así, el organigrama coincidirá o no con el mapa de procesos, pudiendo darse el caso que un mismo puesto de trabajo intervenga en más de uno.

La gestión por procesos consiste en gestionar integralmente cada uno de los procesos que la organización realiza, de manera que los sistemas por sí solos coordinen las funciones, independientemente de quién las realice. Ello implica que cada persona que interviene en un proceso no debe pensar únicamente en cómo hacer mejor lo que está haciendo (división del trabajo), sino también porqué y para quien lo hace, puesto que la satisfacción del cliente, interno o externo, viene determinada en mayor medida por el coherente desarrollo del proceso en su conjunto que por el correcto desempeño de cada función individual. Para su adecuada aplicación, será necesario asignar la responsabilidad de cada proceso a una determinada persona, llamada “propietario del proceso”, independientemente de la estructura departamental de la organización la cual, no obstante, suele mantenerse. Salvo excepciones, la dirección general únicamente intervendrá en la coordinación y cuando se produzcan conflictos entre procesos.

Los principales objetivos de la gestión por procesos son los siguientes:

- Analizar las limitaciones de la organización funcional vertical para mejorar la eficiencia de la empresa.
- Entender las diferencias de alcance entre la mejora enfocada a los departamentos o a las funciones (cómo se hacen las cosas) y la orientada a los procesos (que y para quien se hacen), en la que prima:
 - La productividad conjunta frente a la individual.
 - La consideración de los departamentos como eslabones de una cadena a la cual añaden valor.
 - La organización orientada a los resultados y no a las tareas.
- Reconocer la existencia de los procesos internos:
 - Identificando dichos procesos y relacionándolos con los factores críticos de éxito de la organización.
 - Midiendo su eficiencia y eficacia, y poniéndola en relación con el valor añadido percibido por el cliente.
 - Reduciendo los costes internos innecesarios (actividades que no generan valor añadido).
 - Acortando los plazos y tiempos de ciclo.
- Identificar las necesidades del cliente externo y orientar a la empresa hacia su satisfacción, mejorando la calidad y su valor percibido.
- Asignar responsabilidades personales a cada proceso.
- Establecer en cada proceso indicadores de funcionamiento y objetivos de mejora continua, evaluando su capacidad para satisfacerlos.
- Mantener a los procesos bajo control, reduciendo su variabilidad y dependencia de causas no aleatorias, utilizando técnicas tales como el control estadístico de procesos.
- Medir el grado de satisfacción del cliente interno o externo, poniéndolo en relación con el desempeño personal.

Ello conlleva necesariamente un cambio de comportamiento en el personal de la organización, que puede concretarse en los siguientes aspectos:

- Pensamiento y acción de mejora frente a la lógica tayloriana. No se trata de trabajar más sino de hacerlo de otra manera.
- Compromiso con los resultados frente a simple cumplimiento de las obligaciones laborales.
- Procesos y clientes frente a departamentos y jefes.
- Participación y apoyo frente a jerarquización y control.
- Responsabilidad sobre el proceso frente a autoridad jerárquica funcional.

En definitiva, los procesos son una especie de “caja negra”, una pura abstracción (Costa, 1998; Brunet y Vidal, 2004). De hecho, sin más ayuda y aún conociéndolos, no seríamos capaces de definir cómo se lleva a cabo la actividad operativa incluida en ellos. Para entender en los procesos las relaciones entre las actividades del sistema en el que se encuentran debemos modelizarlos. Frecuentemente, los sistemas (conjuntos de procesos y subprocesos de una organización) son amplios y complejos, con múltiples puntos de contacto entre sí y con un gran número de áreas funcionales, departamentos y puestos de trabajo implicados, por lo cual necesitan de un modelo organizador y documentador de la información que contienen, que sirva a la vez para poner de manifiesto los problemas existentes, dando la oportunidad de iniciar acciones de mejora.

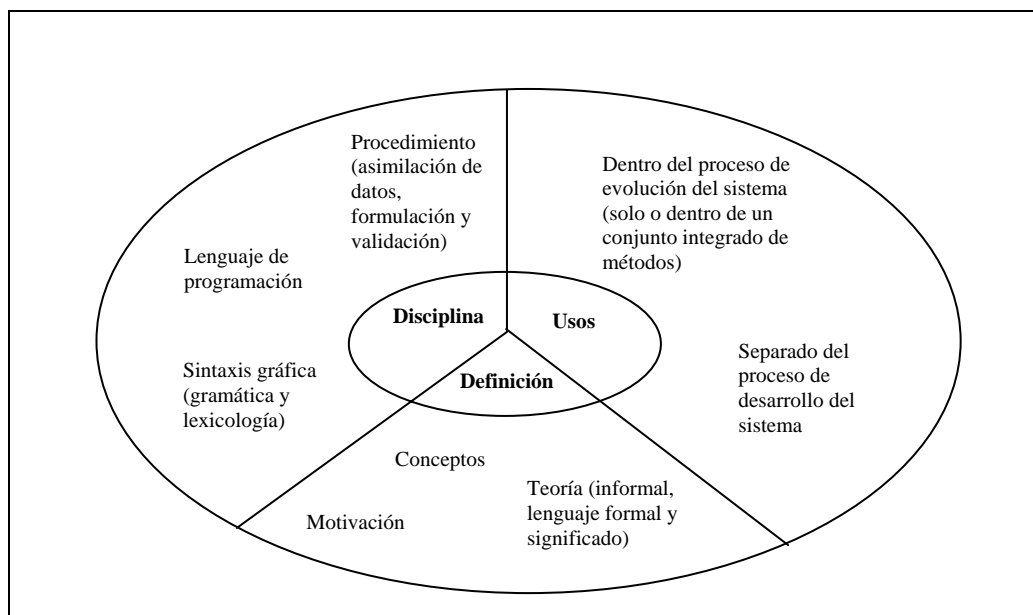
Un modelo es la representación de una realidad compleja. Modelar un proceso es sintetizar las relaciones dinámicas que en él existen, probar sus premisas y predecir sus efectos. En definitiva, se trata de realizar una descripción lo más exacta posible de un sistema y de las actividades que en él se llevan a cabo. Aunque también pueden representarse de forma escrita, generalmente la modelización de los procesos se instrumentaliza a través de una serie de representaciones gráficas denominadas diagramas de flujo (*flowcharts*) o mapas de proceso. Se trata de esquemas que muestran a la organización como un sistema de procesos interrelacionados. La representación visual de los procesos y subprocesos permite obtener información preliminar acerca de la amplitud de los mismos, sus tiempos y sus actividades, facilitando su

análisis, su descomposición en actividades discretas, así como la distinción de las actividades generadoras de valor añadido²⁹.

Las principales metodologías de representación de procesos son las siguientes:

A. Metodología IDEF. La metodología IDEF (*Integrated **DEF**inition Methods*) fue ideada inicialmente dentro del programa ICAM (*Integrated Computer Aided Manufacturing*), patrocinado por la fuerza aérea de los Estados Unidos, y está compuesta de una serie de métodos independientes pero que, a su vez, se soportan mutuamente, en aras de lograr el máximo grado de integración si es requerido. Cada uno de estos métodos posee su propia definición (motivación, concepto y fundamentos teóricos), su particular disciplina (sintaxis del método, procedimiento de aplicación y representación) y su campo específico de aplicación.

Figura 14: Anatomía del método IDEF.



Fuente: Mayer et al. (1995)

²⁹ Cabe precisar que no todas las actividades que no generan valor añadido son innecesarias, ya que puede tratarse de actividades de apoyo y ser requeridas para hacer más eficaces las funciones de dirección y control, por razones de seguridad o por motivos normativos y de legislación.

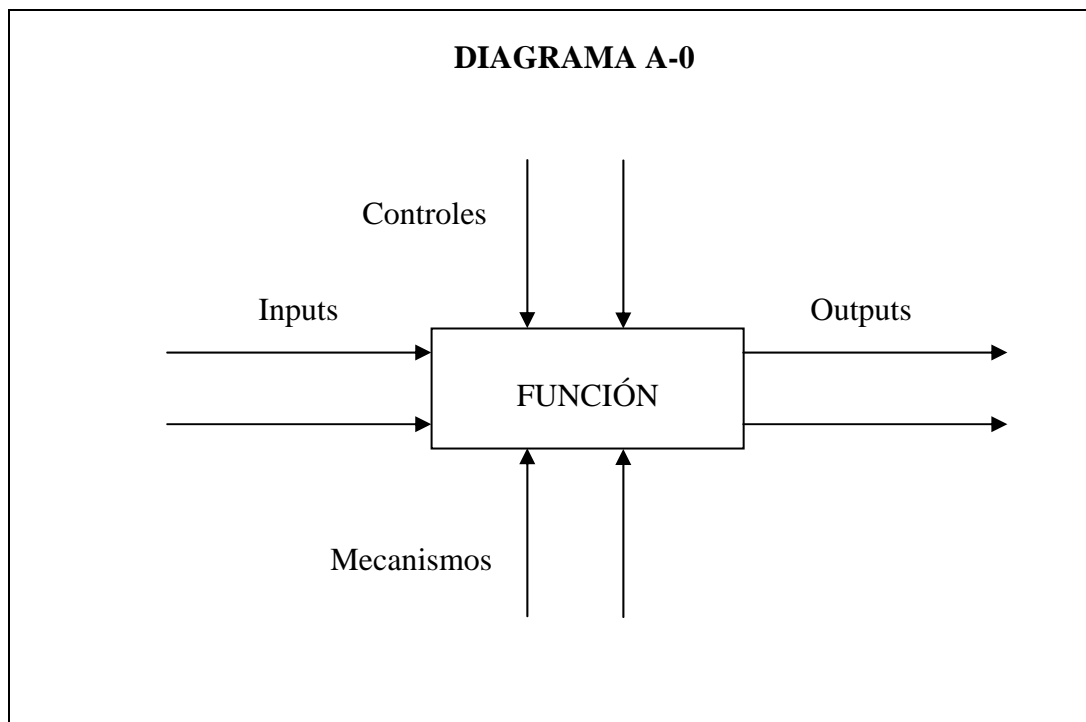
En la actualidad, la familia IDEF está formada por los siguientes métodos:

1 IDEF0 de modelización de funciones: Diseñado para modelizar las decisiones, acciones y actividades de una determinada organización o sistema. Es el primero y uno de los más conocidos, por lo cual lo analizaremos con mayor amplitud. Derivado del lenguaje gráfico SADT (*Structured Analysis and Design Technique*), se trata de un método diseñado para modelizar las decisiones, acciones y actividades de una determinada organización o sistema, proporcionando un marco de trabajo para poder representar y entender los procesos, determinar el impacto de los diferentes sucesos y definir como estos procesos interactúan unos con otros, permitiéndonos identificar actividades poco eficientes o redundantes. Consiste en una serie de diagramas jerárquicos junto con unos textos y referencias cruzadas entre ambos que se representan mediante unos rectángulos o cajas y una serie de flechas. La descripción de cada proceso es considerado como la combinación de las cinco magnitudes básicas siguientes, las cuales pueden agruparse bajo el acrónimo ICOM (*Inputs, Controls, Outputs, Mechanisms*):

- **Funciones:** Se representan mediante una caja en la cual se encierran todas las actividades que los conforman.
- **Entradas o inputs:** Representan el material o la información que es consumida o transformada por el proceso con el objetivo de producir las salidas u *outputs*. Es posible que algunos procesos no tengan entrada.
- **Salidas u outputs:** Material o información producto del proceso. Para ser considerado como tal, todo proceso debe tener al menos una salida.
- **Controles:** Reglamentan, limitan o establecen la forma mediante la cual los procesos desarrollan sus actividades. Cada proceso debe tener por lo menos un control. Generalmente se trata de leyes, decretos, normativas, directrices o procedimientos.
- **Mecanismos:** Son aquellos recursos que el proceso necesita y que generalmente no son consumidos durante el mismo, por ejemplo:

personal especializado no adscrito al proceso representado, asesores externos, maquinaria, equipos informáticos, copiadoras, etc.

Figura 15: Magnitudes básicas de un diagrama según la metodología IDEF.



Fuente: Mayer et al. (1992)

A su vez, estos diagramas se representan mediante una serie de componentes y siguiendo unas determinadas normas, concretamente:

Cajas: Su nombre siempre debe ser un verbo o una frase verbal descriptiva de la función que representa. La forma de la caja siempre debe ser rectangular, con las esquinas en ángulo recto y lo suficientemente grande para albergar el nombre de la función. Las cajas se numeran del uno al seis en su esquina inferior derecha.

Activación de una caja: Una caja puede activar varias partes de su función bajo distintas circunstancias, usando diferentes combinaciones de sus entradas y controles y produciendo distintas salidas. Estas actuaciones varias se denominan activaciones de la caja.

Flechas: Pueden contener segmentos rectos y ángulos de 90°. No se permiten trazos oblicuos o diagonales. Las flechas que entran por la izquierda de la caja son los *inputs*, las que entran por arriba son los controles, las que salen por la derecha son los *outputs* y las que entran por abajo son los mecanismos. Las flechas de mecanismo que salen por debajo de la caja son flechas de llamada, las cuales permiten compartir detalles entre modelos o entre partes del mismo modelo, de modo que la caja que es llamada (hacia donde va la flecha) ofrece detalles para la caja “llamante” (de donde sale la flecha). Cada caja debe tener un mínimo de una flecha de control y de una flecha de salida, cero o más flechas de entrada o de mecanismo y cero o una flecha de llamada.

Código ICOM: Acrónimo de entrada, salida, control y mecanismo. Código que asocia las flechas sin final de un diagrama hijo con las flechas de su diagrama padre. También se usa como referencia.

Diagrama de contexto *top level*: Proporciona una descripción general o abstracta del tema a representar, el objetivo del modelo y su orientación. En él se engloba, mediante una única caja, la totalidad del tema del modelo. También se le denomina diagrama A-0 y sus flechas interconectan con funciones fuera del área del tema. El nombre que lo describa deberá ser muy general. El diagrama A-0 también presentará breves reseñas especificando el punto de vista y el propósito del modelo. Opcionalmente, pueden representarse otros diagramas de contexto de niveles superiores no requeridos, los cuales deberán seguir la numeración A-n, siendo n un número mayor que cero.

Diagrama hijo: La función representada en el diagrama A-0 puede descomponerse en distintos diagramas hijos de menor nivel. Cada uno de ellos contendrá a su vez cajas y flechas que proporcionaran detalles adicionales a las cajas padre. Todos los diagramas ordinarios que no sean el de contexto son diagramas hijos, puesto que por definición detallan una caja padre. Un diagrama que no sea de contexto debe tener entre tres y

seis cajas. Los diagramas hijos de primer nivel se numeran A1, A2, A3, etc.; los de segundo nivel A11, A12, A13, etc.; y así sucesivamente.

Diagrama padre: Es aquel que contiene una o más cajas padre, es decir, aquellas que son detalladas por un diagrama hijo. La expresión de la referencia de detalle DRE (***D**etail **R**eference **E**xpression*) nos indica que una caja padre tiene una caja hijo que la detalla. Se trata de un código corto escrito debajo de la esquina inferior derecha de la caja padre que está siendo detallada y que puede una de las siguientes formas:

- Número cronológico llamado Número-C identificador de la versión del diagrama hijo.
- Número de página del diagrama hijo en el documento del modelo.
- Número de nodo que referencia el diagrama hijo (si existen diferentes versiones del diagrama hijo no podrá especificarse una en particular).
- Número de nota del modelo cuyo texto especifica las condiciones para la selección de una versión hijo particular.

Operaciones en cadena: En un modelo, algunas funciones pueden ser desarrolladas en cadena si se cumplen las condiciones necesarias para ello. La salida de una caja puede proveer algunos o todos los datos y objetos necesarios para la activación de una o varias cajas. Cuando la salida de una caja proporciona alguna o todas las entradas, controles o mecanismos necesarios para otra caja, la activación de esta última dependerá del desarrollo secuencial, sin embargo, dichas activaciones también pueden operar en cadena.

Feedback o retroalimentación: En los modelos IDEF0 se puede representar el *feedback* o retroalimentación de controles, entradas o mecanismos. Esto se produce cuando alguno de estos elementos vuelve a entrar en el proceso retroalimentándolo. Se representan de la siguiente forma:

- Los controles se muestran con una flecha que sale hacia arriba y entra por la parte superior de la caja.
- Las entradas se muestran con una flecha que sale hacia abajo y entra por la derecha de la caja.
- Los mecanismos se representan mediante una flecha que sale hacia abajo y entra a su vez por debajo de la caja.

Uno de los aspectos más significativos del modelo es que va introduciendo, gradualmente y a través de su estructura, tantos niveles de detalle como sean necesarios en las actividades del sistema, ofreciendo una información perfectamente definida de las funciones modelizadas. Así, las actividades pueden ser descritas a partir de sus entradas, salidas, controles y mecanismos. En organizaciones ya existentes y estructuradas (modelizaciones AS-IS), la naturaleza jerárquica del método facilita la construcción de modelos con representación e interpretación del tipo “de arriba a abajo”, pero basados a su vez en procesos de análisis “de abajo a arriba”. En estos casos, partiendo de información básica y de tipo rutinario (generalmente resultados de entrevistas al personal operativo), el diseñador del proceso empieza agrupando actividades relacionadas o funcionalmente similares, emergiendo finalmente la jerarquía.

Contrariamente, en las organizaciones donde la arquitectura funcional se diseña partiendo de cero (modelizaciones TO-BE), las construcciones del tipo “de arriba abajo” suelen ser más apropiadas. Así, empezando por las actividades principales, este tipo de estructuras pueden ser descritas mediante una descomposición lógica hasta alcanzar el nivel de detalle deseado. Otra de las fortalezas del IDEF0 es la separación e independencia de las funciones que representa respecto de la estructura orgánica u organizacional, es decir, del organigrama. En ocasiones, estas funciones serán transversales e involucrarán a más de un departamento. Respecto a las debilidades cabe citar, en todo caso, la naturaleza atemporal del modelo. En efecto, el IDEF0 está pensado para representar de manera organizada una serie de actividades, así como las relaciones existentes entre ellas, pero no soporta descripciones detalladas acerca de secuencias

lógicas o temporales asociadas a dichas actividades ni contempla las posibles transformaciones de un objeto a lo largo de un proceso, puesto que el factor tiempo y la lógica secuencial restarían concisión al modelo. Sin embargo, debido a su operativa (actividades contiguas de izquierda a derecha conectadas por flechas), resulta fácil interpretar o asociar por error cierta temporalidad a la representación, cuando de ello ya se ocupa el modelo IDEF3.

- 2 IDEF1 de modelización de la información:** Fue diseñado como método de análisis y comunicación en el establecimiento de requerimientos. Generalmente se usa para identificar la información que fluye normalmente por la organización, las reglas que regulan su tránsito y las relaciones reflejadas en dicha información; para determinar cuáles de los problemas detectados durante el análisis de necesidades son producto de la falta de una adecuada gestión de la información y, por último, para especificar que tipo de información debe ser tenida en cuenta durante el proceso de implantación real de los requerimientos citados. Los resultados de dicho análisis serán utilizados por los planificadores estratégicos de la organización para obtener una ventaja competitiva.
- 3 IDEF1X de modelización de datos:** Se trata de un método para diseñar bases de datos relacionales. Para ello, se sirve de una sintaxis diseñada para soportar las construcciones semánticas necesarias para el desarrollo de un esquema conceptual establecido. Entra en acción cuando ya se han analizado los requerimientos de la información organizacional (mediante el IDEF1) y se ha tomado la decisión de implantar una base de datos relacional.
- 4 IDEF2 de diseño de modelos de simulación:** Proporciona un lenguaje para representar modelos predictivos para analizar cómo se comportaran los recursos de un determinado sistema en un entorno temporal variable.
- 5 IDEF3 de captura de la descripción de procesos:** Utiliza mecanismos para recopilar y documentar procesos que se producen de forma natural en

la organización, proporcionando información acerca del funcionamiento del sistema a través de la generación de modelos de simulación. Para ello, captura determinados aspectos de comportamiento, estructurando posteriormente dichos procesos en el contexto de diferentes escenarios. Existen dos tipos de modelos descriptivos IDEF3: los flujos de proceso (capturan información acerca de “cómo se hacen las cosas”) y las redes de transición del estado de un objeto (recopilan las posibles transformaciones que un determinado objeto puede tener a lo largo de un proceso).

6 IDEF4 de diseño orientado a objetos: Aunque la naturaleza intuitiva de la programación orientada a objetos facilita enormemente la generación de código, la facilidad con la que se produce este nuevo *software* muchas veces pone en entredicho su calidad, existiendo muchas aplicaciones informáticas de pobre diseño que a su vez derivan en sistemas rígidos, poco modulables y de costoso mantenimiento. El IDEF4 asiste y asesora, a través del uso de sintaxis gráfica y de diagramas, en la correcta aplicación de la programación orientada a objetos con la ventaja, sobre otros métodos de diseño existentes, de estar integrado en el resto de la familia IDEF.

7 IDEF5 de captura de la descripción ontológica: Históricamente, la ontología siempre ha estado íntimamente relacionada con la metafísica, que estudia la verdadera naturaleza de la realidad, del ente, de lo que es. Para ello, ha dividido el mundo para descubrir las categorías fundamentales que definen sus objetos. Ejemplos paradigmáticos son las ciencias naturales, la biología, la química, etc. De cualquier modo, el mundo abstracto de las ciencias puras no agota la aplicación de las técnicas ontológicas, ya que existen otros sistemas de diseño humano (empresas, universidades y organizaciones en general) donde también pueden ser útiles. De este modo, el método IDEF5 proporciona la capacidad de representar la información ontológica contenida en los sistemas de una forma natural e intuitiva, lo cual también servirá para reducir el coste de dichas actividades.

8 IDEF6 de captura de la información racional sobre el diseño de sistemas: Las nuevas tecnologías han permitido la aparición de productos

con periodos de vida útil cada vez más largos, generando la necesidad de contar con sistemas de información que van a permanecer en la organización el tiempo suficiente como para ser mantenidos, retocados o ajustados por varias carreras profesionales de diseñadores de procesos. Ello requerirá forzosamente capturar, codificar y almacenar toda la información racional utilizada en su diseño. Generalmente, esta información se encuentra estructurada en forma de comentarios de texto informales, con la dificultad añadida que ello conlleva. Las finalidades del método IDEF6 son esencialmente dos: la captura de toda la información racional sobre el diseño de un determinado sistema y la relación o asociación de esta con el resto de información y documentación sobre diseño de modelos en beneficio del sistema final.

9 IDEF8 de diseño de interacciones usuario-sistema: Método similar al IDEF3, aunque más específico y prescriptivo que general y descriptivo, utilizado para lograr diseños de calidad de las interacciones que se producen, o deberían producirse, entre los usuarios y los sistemas sobre los cuales operan. No se trata de una simple técnica de diseño gráfico de *interfaces*, ya que considera a los sistemas como algo más complejo que una computadora o una aplicación informática.

10 IDEF9 o método de búsqueda de fuerzas o restricciones en sistemas empresariales: Las fuerzas o restricciones (*constraints*) se definen en este caso como los mecanismos que inician, hacen posible, gobiernan y limitan el comportamiento de unos determinados recursos, tanto materiales como humanos, en aras de lograr la consecución de los objetivos y propósitos de un determinado sistema. Este método fue diseñado como soporte para la búsqueda y análisis de las fortalezas y restricciones que conforman los sistemas de negocios, las cuales generalmente se encuentran pobremente definidas.

11 IDEF14 de diseño de redes: Método de diseño y análisis de redes informáticas que soporta múltiples atributos, desde los datos y estructuras empleadas hasta los costes del proceso.

La ubicación cronológica de los métodos expuestos se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 5: Cronología de los métodos IDEF.




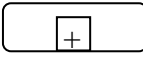

Métodos IDEF	
1ª generación	IDEF0, IDEF1, IDEF2
2ª generación	IDEF1X
3ª generación	IDEF3, IDEF4, IDEF4C++, IDEF5
Métodos parcialmente desarrollados	IDEF6, IDEF8, IDEF9, IDEF14
Métodos adicionales	IDEF7 <i>Information System Auditing</i> IDEF10 <i>Implementation Architecture Modelling</i> IDEF11 <i>Information Artefact Modelling</i> IDEF12 <i>Organization Modelling</i> IDEF13 <i>Three Schema Mapping Design</i>

Fuente: Mayer et al. (1995)

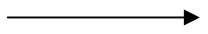
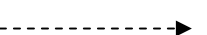
B. Metodología BPMN. El modelo BPMN (*Business Process Modeling Notation*) surgió de la necesidad de dotar al lenguaje BPML (*Business Process Modeling Language*) de ejecución de procesos de tipo XML, creado y desarrollado por el BPMI (*Business Process Management Institute*), de un modelo estándar que permitiera su representación gráfica. El primer grupo de trabajo, formado por 35 compañías, se constituyó el año 2001, culminando su actividad con la presentación de la primera versión del modelo en el año 2004. El objetivo principal del proyecto BPMN consistía en la consecución de una forma estándar de representación gráfica de los procesos empresariales que fuera rápidamente inteligible para todos los *stakeholders* de la organización, desde los analistas y diseñadores hasta los usuarios finales de los mismos, salvando así la separación existente entre diseño y aplicación de dichos procesos. A tal fin, el modelo se sirve de diagramas compuestos de una serie de elementos gráficos de formas simples y familiares a la mayoría de

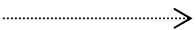
diseñadores, pero que a su vez pueden generar diseños de gran complejidad (White, 2006). Las cuatro categorías básicas de elementos son las siguientes:

Flow objects: Elementos básicos que conforman el núcleo del modelo:

- Eventos (*events*): Representan “algo que ocurre” a lo largo del proceso, afectándolo de alguna manera. Normalmente provienen de una causa y/o producen un impacto. Se representan mediante círculos vacíos para así poder albergar determinados distintivos o marcadores internos y pueden ser de tres tipos: de inicio , intermedios  y finales .
- Actividades (*activities*): Genéricamente, son los trabajos realizados por la organización. Se representan mediante rectángulos de esquinas redondeadas. Pueden ser simples o compuestos y de tipo “tarea” o “subproceso”, estos últimos se distinguen por un pequeño signo (+) en la parte inferior central de la figura .
- Puertas (*gateways*): Representadas en forma de diamante , controlan la divergencia o convergencia del flujo secuencial. Pueden determinar disyuntivas, decisiones, así como unir o separar secuencias. Los marcadores internos indicaran el tipo de control aplicado en cada caso.

Connecting Objects: Los elementos básicos se unen entre sí mediante conectores y formando diagramas, perfilándose de este modo la estructura básica de cada proceso empresarial. Existen tres tipos de conectores:

- Flujos secuenciales (*sequence flows*): Se representan mediante flechas de trazo continuo  y se usan para mostrar el orden en el que las actividades deben ser ejecutadas.
- Flujos de mensajes (*message flows*): Representados mediante flechas de trazo discontinuo , designan el intercambio de información entre dos participantes separados pero dentro de un mismo proceso.

- Asociaciones (*associations*): Representadas mediante flechas de trazo punteado , se usan para asociar datos, textos y otros artefactos a los elementos principales o *flow objects*.

En los diseños que requieran un bajo nivel de detalle, suficientemente válido para crear estructuras de procesos a nivel informativo o para presentaciones, los elementos básicos, junto con los conectores, resultaran herramientas suficientes para crear fácilmente diagramas entendedores. En cambio, cuando se trate de reflejar diseños más precisos y específicos, a la estructura principal deberán añadirse detalles adicionales que podrán ser mostrados mediante marcadores internos.

Swimlanes: Numerosas metodologías de modelización de procesos utilizan este concepto como mecanismo para organizar actividades en categorías visuales separadas con el fin de ilustrar diferentes capacidades o responsabilidades funcionales. El BPMN instrumentaliza el recurso mediante dos tipos de construcciones:

- Particiones (*pools*): Representan a un participante dentro de un proceso. También actúan como “contenedores gráficos” a la hora de delimitar o separar un conjunto de actividades de otras particiones distintas.

Nombre:

- Subparticiones (*lanes*): Se trata de un subgrupo dentro de una partición que se extiende a lo largo de toda la longitud de ésta, bien sea vertical u horizontalmente. Se usan para organizar o categorizar actividades.

Nombre:
Nombre:

Las particiones se usan cuando la representación incluye dos negocios, entidades o participantes físicamente separados en el diagrama. Las actividades incluidas en una partición se consideran sus procesos internos. Así, el flujo secuencial nunca atraviesa las paredes de una partición, ya que su objetivo es mostrar la comunicación entre dos o más participantes y, por lo tanto, debe únicamente conectar particiones (o actividades dentro de una partición, en su caso). Las subparticiones, en cambio, están más relacionadas con las metodologías tradicionales de modelización de procesos, utilizándose a

menudo para separar las actividades asociadas a funciones o a roles específicos. El flujo secuencial puede cruzar las separaciones entre subparticiones, pero los flujos de mensajes no pueden conectar elementos básicos de subparticiones dentro de una misma partición.

Artifacts: La metodología BPMN fue ideada para permitir la máxima flexibilidad a los diseñadores de procesos a la hora de ampliar y desarrollar la terminología básica, adaptándola a situaciones específicas. Así, una serie de artefactos pueden ser añadidos al diagrama inicial en función del contexto en el que se desarrolle el proceso que está siendo modelado. En el modelo solamente se encuentran predefinidos tres tipos de artefactos:

- Informaciones sobre datos (*data objects*): Se trata de mecanismos a través de los cuales se muestran detalles acerca de cómo los datos son requeridos y/o producidos por las actividades de un proceso. Se conectan a las actividades mediante asociaciones.

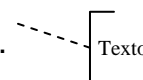


Nombre

- Grupos (*groups*): Se representan mediante un rectángulo de bordes redondeados y trazo discontinuo. Las agrupaciones pueden utilizarse a efectos de documentación y análisis, pero no afectan al flujo secuencial.



- Anotaciones (*annotations*): Mecanismos para proporcionar información adicional en formato texto a los lectores de diagramas BPMN.



Texto

Los diseñadores pueden crear sus propios tipos de artefactos, los cuales aportarán más detalles acerca de la forma como se van a desarrollar los procesos, sin que la estructura básica de éstos, determinada por las actividades, puertas y flujos secuenciales que los forman, vaya a verse por ello modificada.

El modelo BPMN se utiliza para comunicar una amplia variedad de información a diferentes audiencias. Dicho flujo de información se operacionaliza a través de dos tipos básicos de procesos: Los modelos de colaboración o públicos y los modelos internos o privados. En cuanto a los modelos de colaboración

(B2B), se trata de procesos que reflejan la interacción entre diferentes entidades desde un punto de vista global, es decir, sin entrar a analizar al detalle las particularidades de cada una, sino solamente las relaciones que entre ellas se producen. Dichas interacciones suelen representarse mediante dos o más secuencias simples de actividades, cada una de ellas dentro de su correspondiente partición, relacionadas mediante flujos de mensajes. Cada mensaje entre las dos secuencias se considera como un punto de encuentro visible para el público observador del proceso. Los modelos de tipo interno centran su atención en una única organización, definiendo las actividades a un nivel de detalle generalmente invisible e inaccesible para el gran público. En estos casos, el flujo secuencial se desarrolla siempre dentro de una determinada partición y sin traspasar nunca sus límites. Respecto a su aplicación y desarrollo, la modelización de procesos empresariales suele iniciarse mediante la captura y representación de las actividades principales de la organización, pasándose después a mayores niveles de detalle, pudiendo existir múltiples niveles de diagramas y de subprocesos.

Una de las principales ventajas del modelo BPMN reside en el hecho de que en la actualidad se encuentra avalado por una extensa comunidad de organizaciones que lo utilizan y desarrollan. Además, la metodología BPMN trata de unificar la gran variedad de técnicas de representación de procesos existentes (IDEF, UML, BPSS, ebXML, ADF, etc.), estandarizándolas en una sola, para de este modo conseguir una mayor interoperatividad, a la vez que reducir la confusión entre los diseñadores y los destinatarios finales de los procesos. A su vez, utiliza una metodología muy próxima a los lenguajes de programación orientada a objetos, adaptándose fácilmente a entornos informáticos. Otro de los puntos fuertes del BPMN es que puede ser directamente ejecutado sin necesidad de traducciones o interpretaciones adicionales, lo cual reduce considerablemente los errores de aplicación. Este hecho también permitirá, en un futuro no muy lejano, generar un *feedback* de experiencias entre los usuarios finales y los diseñadores del modelo, quienes dispondrán de información de gran valor a la hora de afinarlo y desarrollarlo.

3.4 TIPOS DE PROCESOS

Una vez definidos y analizadas algunas de sus formas de representación, sería necesario establecer cuáles son las diferentes características de los procesos según cual sea su misión dentro de la organización. En este sentido, debido a la gran variedad de clasificaciones posibles, solamente citaremos algunas de las más importantes.

En función de su alcance, existen tres tipos de procesos:

- Unipersonales: Los desarrollados íntegramente por un solo miembro de la organización.
- Funcionales o intradepartamentales: Los que transcurren exclusivamente dentro de un mismo departamento o área funcional.
- Interfuncionales o interdepartamentales: En los que intervienen varios departamentos o áreas.

En cuanto a su repercusión en la calidad del producto o servicio, los procesos empresariales pueden dividirse en dos grandes grupos:

- Operativos de manufactura o por prestación de servicios: Tradicionalmente, estos procesos han sido objeto de medición y control. Suelen tener una repercusión directa en la calidad del producto o servicio. Se trata de los procesos de desarrollo del producto o servicio, planificación y seguimiento de las iniciativas de marketing, definición de los clientes potenciales, identificación de las necesidades, información y captación de los mismos, entrega, segmentación y captación de pedidos y servicio postventa.
- Empresariales o de gestión: Influyen de forma indirecta en la calidad del producto o servicio. Disponen de un enorme potencial de mejora, ya que en el pasado no se les ha prestado tanta atención como a los anteriores. Engloban a los procesos de control de funcionamiento, medición de rendimientos y resultados, gestión de activos, gestión de la información,

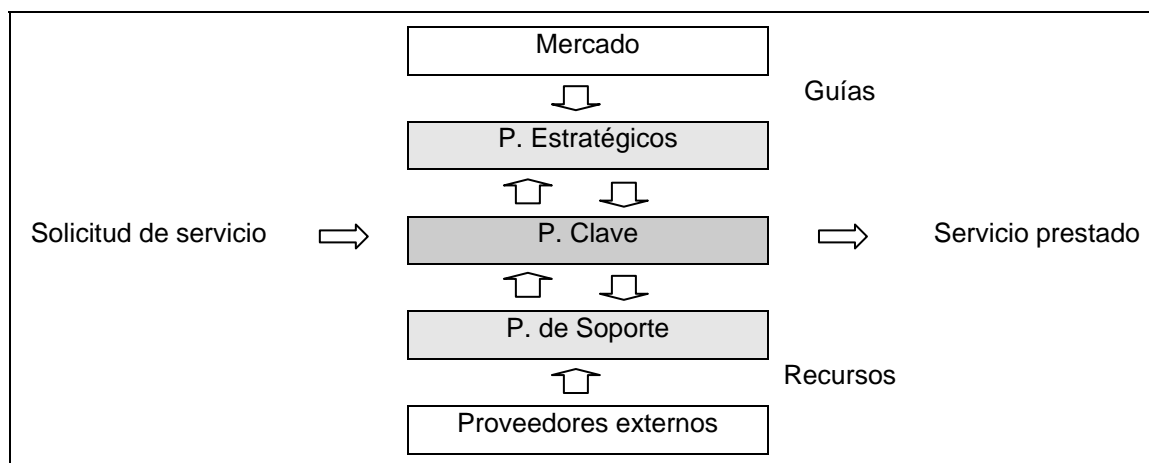
gestión de RRHH, formulación de estrategias, planificación y asignación de recursos, gestión presupuestaria y creación de infraestructuras.

En función de su importancia en relación a los factores críticos del éxito organizacional, hablaremos de tres tipos de procesos (Brunet y Vidal, 2004; Costa, 1998):

- Procesos clave: Son los que el cliente externo ve. De hecho, son los que exteriorizan la misión de la empresa (p.ej. el proceso de producción).
- Procesos de soporte: Son los que facilitan los recursos necesarios al resto de procesos para que puedan llevar a cabo su misión (p.ej. el proceso de compras).
- Procesos estratégicos: Son los que están en contacto con las necesidades y expectativas del mercado en general, conocen las posibilidades de la organización, evalúan su eficiencia y efectividad en general y, por consiguiente, marcan los objetivos, fijan las pautas y sirven de guía al resto de procesos (p.ej. el proceso de investigación de mercados).

La comprensión de la diferencia e interrelación entre las modalidades anteriores es absolutamente necesaria para entender los nuevos modelos de gestión. La siguiente figura pretende mostrar las citadas relaciones en sentido amplio:

Figura 16: Procesos estratégicos, clave y de soporte.



Fuente: Costa (1998)

A continuación, se describen los aspectos más destacables de los principales procesos empresariales, todo ello sin obviar la dificultad que supone aislar una serie de procesos tipo para estudiarlos individualmente, puesto que cada organización dispone de su arquitectura específica donde las posibles combinaciones son infinitas.

A. Procesos de desarrollo y entrega de productos y servicios. No existe ningún factor tan crítico para el éxito competitivo de una organización como su capacidad de desarrollar y entregar eficientemente a los clientes los productos y servicios que éstos demandan, por ello, este tipo de procesos siempre son susceptibles de innovación. Aún así, pocas empresas han adoptado un pensamiento renovador, han utilizado tecnologías de la información o gestionado Recursos Humanos para posibilitar un cambio radical en este sentido. Ello se debe, principalmente, a que la innovación tecnológica es compleja, ya que implica la integración efectiva de personas, procesos organizativos y planes. Al existir una gran cantidad de procesos interrelacionados, suele ser frecuente que las innovaciones en este campo se dediquen en mayor medida a mejorar las interconexiones entre procesos y subprocesos. Así, muchas organizaciones que destacan en la fabricación de productos o prestación de servicios complejos, pero que fallan en las entregas de los mismos lo hacen, por ejemplo, porque disponen de sistemas financieros internos lentos o imprecisos. Antiguamente, este tipo de procesos solían estar ocultos, sin ningún contacto con el cliente. Hoy en día, las exigencias de la competencia y la insistencia de los clientes en que el funcionamiento del proceso sea tan importante como la calidad y el precio del producto o servicio han dado lugar a un entorno en el cual los procesos han de estar necesariamente integrados. Las consecuencias de esta integración han sido la unión inseparable de este tipo de procesos con los de contacto con el cliente, así como la consiguiente necesidad de reajustar nuevamente el proceso de gestión de pedidos a las nuevas especificaciones. Aún así, los beneficios obtenidos del vínculo entre procesos superan con creces los costes de reajuste y adaptación.

B. Procesos de investigación. Dado que la investigación es solamente un componente del anterior proceso general de desarrollo del producto o servicio, no debería ser el objeto exclusivo de una iniciativa de innovación. Aún así, debido a su importancia y a que suele representar el comienzo del citado proceso, merece recibir la debida atención. Los procesos de investigación pueden realizarse antes (investigación básica) o después (investigación aplicada) del diseño conceptual del producto o servicio. Muchos de los retrasos en el desarrollo de productos se deben a una mala coordinación entre las fases de investigación, ingeniería y fabricación. En ocasiones, los escasos recursos disponibles se dedican a la ingeniería de productos que no tienen ningún futuro. La solución sería que este tipo de productos poco prometedores fueran eliminados lo antes posible y a lo largo del proceso de desarrollo, asegurando así que los esfuerzos en I+D de la empresa encajasen desde el principio con su estrategia de productos o servicios. Otra de las particularidades de este tipo de procesos radica en la resistencia que, debido a su carácter independiente, ofrecen algunos científicos e investigadores profesionales, a los cuales les resulta difícil ver su propio trabajo como un proceso. A pesar de todo, si esta nueva visión se consigue, aportará una serie de ventajas claras, así como unos niveles de transparencia, visibilidad y control de los productos de la investigación mejores que las que permitía la perspectiva tradicional de la “caja negra”. Si a todo lo anterior añadimos la importancia cada vez mayor de la velocidad en el desarrollo de productos y servicios, así como las nuevas necesidades de adaptabilidad y de ahorro de tiempo y costes, nos encontraremos con unos procesos de R+D de tercera generación, cuyas prácticas principales se basan en las siguientes premisas:

- Comunicación rigurosa, por toda la organización y utilizando un vocabulario común, de la situación de los proyectos de investigación.
- Objetivos de proyectos claros y medibles.
- Procesos para asignar prioridades y recursos a los proyectos.
- Aproximación organizativa multidisciplinar y orientada a los resultados.

C. Procesos de diseño e ingeniería. Coinciden en su objetivo principal con los procesos de investigación: se trata de lanzar productos o servicios al mercado lo más rápidamente posible. La ingeniería simultánea y el diseño por fabricación son instrumentos ampliamente utilizados para reducir los tiempos del ciclo productivo. Aún así, no debe olvidarse que también resulta de suma importancia diseñar productos susceptibles de ser valorados por el mercado y desarrollados a unos costes razonables. La ingeniería simultánea implica que el flujo del proceso pasa de ser secuencial a desarrollarse en paralelo, de modo que el diseño y la ingeniería de los múltiples componentes o aspectos del producto se realicen al mismo tiempo, haciendo posible la creación de prototipos físicos casi de manera inmediata. Ello exige un alto grado de integración organizativa entre las diferentes funciones, herramientas de diseño e ingeniería asistidas por ordenador, equipos multifuncionales y la construcción y el cumplimiento riguroso de los modelos y de las definiciones de datos.

D. Procesos de fabricación. En muchas organizaciones, los procesos de fabricación son la fuente más importante de innovación y excelencia, así como el objetivo principal de los posibilitadores del cambio, tanto tecnológicos como organizativos. Probablemente, este tipo de procesos están avanzados una media de diez años respecto a los procesos de servicios o de contacto con el cliente. Gran parte de este mérito se atribuye al movimiento por la calidad, ya que es en la fabricación donde más se han aplicado sus preceptos. En este sentido, aunque la velocidad y la calidad de producción son aspectos primordiales, existen otros objetivos de proceso de gran importancia, tales como la flexibilidad en la fabricación de diferentes tipos de producto, el cumplimiento fiable y previsible de los programas y la reducción del precio y coste de los productos o servicios. Todos ellos pueden ser también objetivos de la innovación de procesos y de posibilitadores del cambio específicos. Finalmente, cabe reiterar que en fabricación, al igual que sucede en las otras funciones, la mejor forma de conseguir objetivos de tiempo, calidad, servicio y flexibilidad pasa por la obtención de una mayor integración funcional.

E. Procesos logísticos. Se ocupan de los movimientos de bienes a través de la organización. Son extremadamente importantes para la entrega o prestación

con éxito del producto o servicio, especialmente los integrados, tanto en sí mismos como con los demás procesos empresariales, guardando mucha relación con el proceso de fabricación. Nociones como la cadena de aprovisionamiento o el *just in time* (JIT) son, en realidad, otra forma de expresar la importancia que supone el contemplar la logística como un proceso integrado. No obstante, esta integración requiere necesariamente la utilización de posibilitadores organizativos y de tecnologías de la información.

F. Procesos de contacto directo con el cliente. Tradicionalmente, las actividades que implican un contacto directo con el cliente se encontraban dentro de las áreas funcionales de marketing, ventas y servicios. En cambio, hoy en día, estos procesos atraviesan muchas más áreas y dependen de otros tantos procesos, tales como los de logística, fabricación o finanzas, en los cuales la perspectiva del cliente, tanto interno como externo, está presente de manera continua. Los procesos interorganizativos orientados hacia el cliente exigen ser tratados con la mayor fluidez posible, además de ser diseñados conjuntamente entre el proveedor y el cliente. Este último aspecto es bastante difícil, ya que la mayoría de proveedores tienen muchos clientes, siendo prácticamente imposible diseñar un único proceso que satisfaga las necesidades de todos ellos por igual, aparte de la escasa influencia que las directrices de una empresa proveedora puedan ejercer sobre los procesos de sus empresas clientes. Aún así, la investigación y toma de decisiones conjunta entre proveedor y cliente debería ser uno de los objetivos más importantes de los siguientes procesos:

- **Procesos de marketing:** Este tipo de procesos aumenta la probabilidad de que un cliente realice transacciones, demande un servicio o entre en relación con la organización. A pesar de todo, y de forma parecida a lo que ocurría con los procesos de investigación, la naturaleza abierta de la actividad de marketing hace que el resultado de sus procesos sea altamente incierto, siendo esta incertidumbre la principal responsable de que muchas empresas se resistan a considerar el marketing en términos de proceso. Aún así, la orientación por procesos puede beneficiar a subprocesos tales como la definición y selección de mercados, la

recopilación y el uso de información sobre clientes y mercados y la planificación y seguimiento de nuevas iniciativas.

- **Gestión de pedidos y otros procesos de ventas:** Aunque existen otros procesos de ventas, tales como la planificación de la cobertura de ventas, la gestión y planificación de las cuentas de clientes, la gestión de contactos y clientes potenciales y la gestión y seguimiento del equipo de ventas y de sus resultados, la mayoría de empresas con orientación hacia los procesos han centrado sus esfuerzos de rediseño de la actividad de venta en la gestión de pedidos. Este importante proceso engloba un amplio rango de actividades, desde la preparación de propuestas de venta hasta la facturación y el cobro de los bienes y servicios proporcionados, y es uno de los determinantes principales de la satisfacción del cliente, así como de la buena gestión de los flujos de caja de la organización. Para que se desarrolle con éxito, debe encontrarse necesariamente interconectado con el proceso de ventas. Así, muchas organizaciones fabrican productos y prestan servicios según las cantidades y especificaciones marcadas por sus clientes, minimizando a su vez los retardos en las entregas mediante la utilización del denominado sistema ágil de producción. Por todo ello, parece claro que las ventas, la fabricación y la logística deben integrarse en un solo proceso de funcionamiento fluido, lo cual se consigue, en parte, por la utilización masiva de las tecnologías de la información.
- **Procesos de servicio:** En este caso no nos referimos tanto a los procesos de prestación de servicios en sentido amplio, sino más bien a la gama de servicios postventa, donde de nuevo se reproduce la relación productor-cliente. Además de venderse, los productos deben instalarse, mantenerse y repararse, al igual que sucede con los servicios, habiéndose convertido esta actividad en una de las principales fuentes de diferenciación competitiva, además de una parte muy significativa del beneficio total empresarial. Así pues, en cierto sentido, todos los sectores productivos se están convirtiendo, en mayor o menor medida, en industrias de servicios.

La calidad de servicio ofrece múltiples dimensiones que, a su vez, conducen a otros múltiples objetivos potenciales en los procesos de servicio, tales como:

- Objetivos tangibles (aspecto del personal, instalaciones y demás).
- Fiabilidad y formalidad en la realización del servicio.
- Respuesta (proporcionar el servicio en su debido tiempo y forma).
- Competencia (poseer las habilidades y experiencia necesarias).
- Cortesía en el trato con los clientes.

Estas dimensiones no suelen encontrarse entre los objetivos de rediseño de la mayoría de procesos empresariales (muy pocas organizaciones rediseñan sus procesos con el objetivo de mejorar la cortesía, por ejemplo) pero, en cambio, son muy valoradas por los clientes, por lo cual deberían convertirse en el enfoque esencial, tanto para las empresas de servicios como para las que los proporcionan junto con sus productos.

G. Procesos de gestión. Las actividades de gestión o dirección son las peor definidas y las menos susceptibles de ser consideradas en términos de proceso organizacional. Podría llegarse a argumentar que el propio término proceso de gestión es una paradoja, ya que la estructura de este tipo de actividades rara vez se documenta, ni tampoco se dirige a clientes específicos o individualizados. En efecto, no ha sido hasta las últimas décadas que ha aparecido alguna investigación empírica acerca de cómo actúan realmente los directivos. En este sentido (Mintzberg et al. 1999), se afirma que el trabajo de dirección es poco estructurado, discontinuo y caracterizado por tres papeles primarios: interpersonal, informativo y decisorio. Así, los directivos dedican poco tiempo a las tareas individuales, pasan la mayor parte de su tiempo resolviendo situaciones *ad hoc*, suelen cumplir también con obligaciones periódicas, procesan gran cantidad de información, tanto objetiva como subjetiva, que les llega a través de multitud de medios diferentes y, aunque confían en las tecnologías de la información, gran parte de su trabajo no ha cambiado sustancialmente desde hace mas de un siglo. A pesar de este inmovilismo, puede decirse que movimientos como el de la calidad total han ejercido cierta influencia en los procesos de gestión, en este caso a través de la gestión multifuncional, en la que los directivos no solamente se dedican a dirigir sus propias funciones, sino que también gestionan objetivos específicos de

procesos transversales y multifuncionales. Aunque pueden variar de una organización a otra, generalmente los procesos de gestión suelen enmarcarse dentro de las categorías siguientes:

- Formulación de estrategias.
- Planificación y presupuestos.
- Medida del rendimiento.
- Asignación de recursos.
- Gestión de Recursos Humanos.
- Comunicación exterior.
- Creación y mantenimiento de infraestructuras.

Si se llevan a cabo, dichos procesos revertirán en unas mejores decisiones de gestión, resultado de la aplicación de unos enfoques mas actuales de la información y del aprendizaje, entre otros.

3.5 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS: DE LA CALIDAD TOTAL A LA REINGENIERÍA DE PROCESOS

Como hemos visto hasta ahora, la Gestión de la Calidad Total ha jugado un papel decisivo en la mejora continua de los procesos organizativos ya existentes, sirviéndose para ello de herramientas tan importantes como el *benchmarking*. Sin embargo, si queremos avanzar un poco más y adentrarnos en las mejoras organizacionales de tipo estructural, habremos de recurrir necesariamente a las técnicas de reingeniería de procesos. En este sentido, y aunque el concepto no es nuevo³⁰, la reingeniería se define como la revisión total y el consecuente rediseño profundo de los procesos, para lograr mejoras espectaculares en aspectos importantes como los costes, calidad, servicio o tiempo (Hammer y Champy, 1994; Cuatrecasas, 2005). Del análisis detallado

³⁰ La reingeniería de procesos se inspira claramente en otras escuelas de pensamiento: comparte con la Dirección Científica del Trabajo su preocupación por la eficiencia, la participación y el trabajo en grupo de la Escuela de las Relaciones Humanas, se sirve de las tecnologías de la información y se complementa con la Gestión de la Calidad. Véanse Hammer y Champy (1994) y Rodríguez y Álvarez (2002).

de cada uno de los aspectos de la definición se obtienen las siguientes consideraciones:

- Revisión total: Todas las partes y particularidades del proceso deben ser cuestionadas profundamente, evitando pasar por alto o dar por hecho ciertos aspectos tradicionales por considerar que no admiten discusión. La idea es evolucionar desde “cómo se hacen las cosas y cómo mejorarlas” hasta a “porqué hacemos las cosas así y cómo se deberían hacer”.
- Rediseño profundo: Con ello no se pretende lograr una simple mejora o un pequeño cambio, sino una remodelación drástica “desde cero” de estructuras y procesos, abandonando las prácticas poco eficientes.
- Mejoras espectaculares: No se trata de realizar pequeños ajustes o retoques, sino proyectos ambiciosos que impliquen cambios importantes. En este sentido, será de gran ayuda la innovación tecnológica y los procesos informáticos.
- Orientación clara hacia los procesos: En “detrimento” de la organización, personas u otras estructuras, lo que conlleva la adopción de organigramas menos jerarquizados.

Los principios clave en los que se basa la reingeniería son los siguientes (Mateos, 2001):

- Liderazgo de la dirección en el desarrollo de todo el programa.
- La estrategia de la empresa debe guiar y conducir los programas de reingeniería en su objetivo de crear ventajas competitivas.
- El objetivo último es crear valor para el cliente.
- Observación continua de las necesidades de los clientes y su grado de satisfacción.
- Necesidad de equipos de trabajo responsables y con las mejores capacidades y habilidades.
- Es necesaria la flexibilidad en la implantación del programa. Ha de ser posible modificar los planes de actuación a medida que se desarrolla el programa de reingeniería y se observan y evalúan los resultados obtenidos.

- Establecer correctos sistemas de medición del grado de cumplimiento de los objetivos.
- Prestar atención al cambio, especialmente a la dimensión humana, para intentar evitar o reducir la resistencia al cambio, lo cual podría producir retrasos en el programa e incluso el fracaso. Hay que evaluar, planificar y poner en marcha el cambio, teniendo la capacidad de visualizar y simular los cambios propuestos y la habilidad para analizar el impacto total de dichos cambios.
- La reingeniería se debe considerar como un proceso continuo en el que se plantean siempre nuevos retos, y no como un proceso único que se lleva a cabo solamente una vez dentro de la organización.
- La comunicación es un elemento esencial para el correcto desarrollo y éxito del programa, no sólo a todos los niveles de la organización, sino también fuera de ella.

La reingeniería es una estrategia que puede aplicarse a cualquier situación dentro de la organización, siendo tan beneficiosa en aquellas empresas que necesiten imperiosamente un cambio para evitar su desaparición como en aquellas que deseen mantener o superar la posición que ocupan frente a la competencia. A modo de resumen, los beneficios que pueden lograrse con la reingeniería son los siguientes (Cuatrecasas, 2005):

- Cambio positivo a procesos más eficientes. Las acciones se llevan a cabo de forma más ordenada y siguiendo un orden lógico.
- Comportamiento activo de las personas, que aportan nuevas ideas y opiniones, implicándose en la evolución y mejora de los procesos.
- Reducción de controles y verificaciones en los nuevos procesos, ya que no se producen errores debidos al diseño.
- Interacción de trabajos. Varias tareas se convierten en una sola. La reingeniería es contraria a la división del trabajo.
- Mejor organización del trabajo. De las estructuras funcionales y jerárquicas se pasa a equipos de proceso, gerentes entrenadores y estructuras planas y flexibles.

Generalmente, la implantación de la reingeniería en una organización se realiza a través de las siguientes fases sintéticas:

1. Conocimiento y estudio de los procesos actuales (etapas, estructura, etc.).
2. Análisis profundo de los mismos, de sus puntos fuertes y áreas de mejora, así como la evaluación de aspectos clave como el coste, la calidad o el tiempo.
3. Investigación y búsqueda de nuevos procesos que aporten soluciones distintas para aumentar la eficiencia.
4. Diseño y documentación de los nuevos procesos a utilizar (estructura, proceso de implantación, etc.).
5. Implementación de los nuevos procesos, controlando su puesta en funcionamiento, realizando ajustes o acciones correctivas y verificando los resultados obtenidos.

En cualquier caso, el éxito o fracaso de la implantación de la reingeniería de procesos dependerá en gran medida de las fases iniciales, es decir, del diseño, del tipo de metodología empleada, de la justificación de las importantes acciones a emprender, del apoyo de la dirección, de los instrumentos con que cuente la organización y de la capacidad de ésta a la hora de coordinar las múltiples iniciativas con que se va a enfrentar (Champy, 1995).

En la mayoría de organizaciones convergen numerosos tipos de actividad de muy diversas características. Debido a esta gran diversidad y a la complejidad de algunos procesos, existen altas probabilidades de incurrir en errores y desaprovechar recursos, tanto humanos como materiales. Una gestión por procesos estructurada, con los recursos y coordinación adecuados, y todo ello unido a la aplicación de las técnicas de mejora continua y de reingeniería de procesos, permitirá optimizar de forma significativa la utilización de éstos, mejorando la eficiencia, la eficacia y la calidad de servicio, de manera que cada integrante del proceso, desde el mismo momento de su incorporación, conocerá cual es la función que debe desempeñar en él sin necesidad de informaciones adicionales. Por otra parte, las actividades empresariales

gozarán de una gran transparencia de cara a los *stakeholders* de la organización.

Por otro lado, esta misma complejidad organizacional, junto con el cambio radical que representa la implantación de las técnicas de gestión por procesos, van a convertirse en los principales obstáculos para el éxito de su consecución. En efecto, las empresa moderna a menudo se halla sometida a una gran variabilidad y está regida por personas con formaciones y criterios dispares, las cuales van a condicionar el transcurrir de cada proceso con sus decisiones. Igualmente, la organización en compartimentos estancos también entorpecerá la fluidez de las actividades que conforman los procesos.

3.6 EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

El cambio organizacional tiene que ver con el hecho de que las empresas reestructuran sus organizaciones para evitar costes innecesarios en los diversos procesos que se llevan a cabo en su interior, captando información sobre el mercado, modificando sus estructuras y procesos, así como la orientación de las expectativas y actitudes de su personal. Modificación obtenida por la introducción de nuevas y mejores prácticas tanto en el diseño de la organización como en la gestión de Recursos Humanos: se trata de la lógica del cambio organizacional (Brunet y Vidal, 2004, 2008). Una lógica en la que el factor humano es el que une a la organización y la motiva hacia los objetivos. En este sentido, se afirma que las actividades de la dirección, tales como la planificación, la organización y la toma de decisiones, “no son efectivas hasta que el líder estimula el poder de la motivación en las personas y las dirige hacia los objetivos” (Llorens y Fuentes, 2001:111).

Desde la óptica de la calidad total y la gestión por procesos, estas prácticas refuerzan la búsqueda de una competitividad empresarial basada en la calidad de la producción y de sus Recursos Humanos, al estar orientadas a la creación de valor para el cliente mediante el establecimiento de indicadores como los índices de satisfacción al cliente, la retención de clientes o las cuotas de

mercado. Índices que garantizan la excelencia de la actividad y que están relacionados con los resultados financieros de la entidad. En este sentido, se pone de manifiesto la necesidad de la empresa de orientarse a su interior en busca de las principales fuentes de ventaja competitiva, concretamente las variables intangibles (el diseño organizativo, políticas de Recursos Humanos, innovación tecnológica, sistemas de planificación y control, etc.), puesto que la competitividad de una organización radica principalmente en sus factores internos, y particularmente en la capacidad de sus gestores para desarrollar habilidades distintivas, para construir alrededor de ellas estrategias y estructuras organizativas efectivas y eficaces y para conseguir un alto grado de participación de los trabajadores en su gestión.

Si efectuamos una revisión de las distintas formas que se utilizan en la literatura para medir la estrategia competitiva de las empresas, hay una coincidencia en destacar la importancia de ciertas dimensiones, tales como la innovación de producto, la diferenciación de marketing, el ámbito y el control de costes. Estas dimensiones implican al factor humano, exigiendo a dicho factor competencias que optimizan el desempeño de las empresas. Por otra parte, las anteriores dimensiones se justifican en tanto que las empresas y, concretamente, las de servicios se enfrentan tanto al reto de mejorar su productividad y avanzar en la eficiencia de sus procesos como en la mejora de la calidad de sus prestaciones y adaptarse con rapidez a las crecientes demandas de sus clientes.

Como señala Garvin (1988), los clientes se inclinan por aquellos productos que poseen ventajas en las características de calidad que realmente valoran, sin sopesar el conjunto de factores de calidad que tenga realmente el producto. Y podríamos agregar que un producto técnicamente perfecto si no satisface ninguna necesidad de mercado, es un producto de mala calidad, ya que nadie lo comprará y, por tanto, la empresa no podrá recuperar el capital invertido. Por ello Juran (1990) definió la calidad como “preparado para el uso”, queriendo indicar que los productos o servicios han de estar hechos para ser utilizados de la forma en que son necesitados por los clientes externos.

El anterior razonamiento explica que la gestión de la calidad constituya una técnica que la literatura de las últimas décadas presenta como un requisito imprescindible para la mejora de la competitividad de las empresas y un factor imprescindible para garantizar su continuidad a largo plazo. La argumentación de apoyo es la siguiente: la búsqueda del logro económico (la supremacía a medio y largo plazo, la supervivencia de la empresa y, en definitiva, la maximización del beneficio económico) por parte del *management* empresarial, en un entorno económico altamente competitivo e incierto, tiene un nuevo paradigma en torno al cual ordenar y dar sentido a un conjunto de filosofías, estrategias y prácticas que determinan la transformación de las formas tradicionales de organización de la empresa. Se trata de la gestión estratégica de la calidad total. Un enfoque estratégico que ajusta los recursos disponibles de la empresa a los cambios del entorno y, concretamente, a sus mercados y clientes, con el objetivo de defender y mejorar la competitividad de la empresa, y ampliar sus resultados financieros. Se ha producido en los últimos años una proliferación de estudios empíricos que tratan de corroborar cómo las empresas, a través de consultores, certificaciones o premios, están tratando de aplicar o ser reconocidas como partícipes de la gestión de la calidad, sobre todo aquellas empresas que pretenden ser líderes en sus mercados o que aspiran a serlo. Empresas que defienden las ventajas de la gestión de la calidad en términos de valor añadido ante su entorno operativo (clientes, trabajadores y red de empresas involucradas en el proceso productivo), por lo que se caracterizan por haber optado por una cultura organizativa para la calidad y cuyo objetivo es tener clientes leales y rentables. Así, el concepto de lealtad se basa en el ofrecimiento continuo de valor por parte de la empresa, constituyendo el nuevo factor crítico de compra por el cliente.

Por último, hablar de competitividad es también considerar el interés por los costes de la calidad, esto es, reconocer que la calidad es una inversión que cuesta dinero y que la mala calidad se paga. Este concepto se refiere a los costes en los que se incurre por razón de falta de calidad en los bienes y servicios que ofrece la empresa, tanto para el cliente interno como para el externo. El coste de la calidad debe constituir una de las mayores preocupaciones de la dirección de las empresas que desean una posición de

ventaja competitiva en el mercado. Evaluar los costes de la calidad implica analizar los procesos para determinar e iniciar acciones correctoras orientadas a eliminar todas aquellas actividades que no añadan valor. El análisis ha de concretarse en un conjunto de aspectos, tanto cuantitativos como cualitativos, en torno a la calidad del producto. Los cualitativos permitirán adaptar los productos a los requerimientos de calidad que definen los clientes; por su parte, los cuantitativos permitirán encontrar una estructura de costes eficiente y rentable. Dichos aspectos explican la evolución en la gestión de los Recursos Humanos de la empresa, tanto de directivos y personas responsables en el ápice estratégico, como de las que componen la línea intermedia o los propios grupos operativos.

Por otra parte, tal y como hemos expuesto anteriormente, la implantación de un sistema de Gestión de la Calidad supone, y requiere, un cambio profundo en todos los aspectos relevantes que configuran la organización y que caracterizan su funcionamiento. De hecho, se reconoce que el gran déficit de los sistemas de Gestión de la Calidad actualmente implantados en las empresas radica en que, a pesar de lo especificado en los enfoques teóricos, no han logrado un cambio integral de toda la organización, olvidando en la mayoría de las ocasiones modificar los aspectos humanos y sociales (Camisón et al. 2007). Por otro lado, también se observa que la mayoría de manuales de Gestión de la Calidad abordan el cambio organizativo de forma superficial y generalmente parcial, reduciendo el análisis al cambio de cultura organizativa. En términos generales, se hecha de menos en dichos trabajos un análisis del Cambio Organizativo considerado como un proceso -fases, roles de los miembros en cada una de ellas, resistencias y facilitadores del cambio-, así como la presencia de modelos lógicos, secuencias guía o de hojas de ruta que orienten a los directivos que pretendan implantar un sistema de Gestión de la Calidad.

En este sentido, puede definirse el cambio organizativo como una observación empírica de diferencia en forma, calidad o estado a lo largo del tiempo en una entidad organizativa, a partir de la introducción deliberada de nuevas formas de pensar, actuar u operar, persiguiendo una adaptación al entorno o una mejora

de resultados (Camisón et al. 2007). Puesto que existen diferentes tipos de cambio según la perspectiva desde la que éste se estudie, para completar la definición anterior se plantean cuatro dimensiones que a su vez servirán para identificar dos tipos extremos de cambio en cada una de ellas, teniendo en cuenta que las variaciones observadas en la realidad de las organizaciones no tienen porqué asociarse totalmente con un tipo concreto, ya que mas bien se trata de una graduación. Las cuatro variables mencionadas son las siguientes:

- **Alcance o intensidad del cambio.** Según el cual puede distinguirse entre cambios *incrementales, evolutivos o de primer orden*, en los que sólo varían algunos aspectos no esenciales, y cambios *estratégicos, revolucionarios o de segundo orden*, que implican la transformación de un estado a otro completamente diferente, alterando la esencia de la organización.
- **Origen.** Distingue los cambios *reactivos*, surgidos como respuesta a un fenómeno o estímulo externo, de los *proactivos o anticipativos*, los cuales tratan de actuar antes de que otras fuerzas exijan el cambio.
- **Grado de necesidad.** Diferenciando los cambios *imprescindibles*, necesarios para la supervivencia de la organización, de los cambios *oportunos o planificados*, que persiguen conseguir deliberadamente una mejor situación.
- **Velocidad del cambio.** En virtud de la cual, éstos pueden ser *rápidos*, de transición fugaz de un estado a otro, o bien *paulatinos*, desarrollados lenta y planificadamente.

Finalmente, en cuanto a los objetivos perseguidos en la implantación de cambios organizativos, los más comunes son: 1) La búsqueda de adaptación a las condiciones cambiantes del entorno; 2) La mejora de los resultados, en el cual las pérdidas o la mala gestión actúan como catalizadores del cambio, de forma que los directivos emprendan acciones para subsanar dichos problemas, y por último, 3) la flexibilidad, objetivo muy vinculado al anterior y perseguido por las organizaciones para explorar nuevas ideas, procesos o mercados, disminuir costes fijos y conseguir una ventaja competitiva.

Finalmente, queremos destacar que la gestión de la calidad y por procesos constituye una auténtica cultura corporativa que valora en gran medida la satisfacción de los clientes, implicando la adopción de un sistema de dirección completamente centrado en ellos y reforzando la creación de una cultura que tiene como fuerza motora la satisfacción de sus necesidades en cualquier momento. En este sentido, la filosofía que subyace a la gestión de la calidad es que existe una relación entre empleados que realizan unos determinados procesos para otros empleados con el objetivo de añadir valor al trabajo, tarea o producto hecho. Para conseguirlo, la gestión de la calidad puede concebirse como un programa de involucración (compromiso/implicación/participación) de los Recursos Humanos que requieren la gestión de la calidad, constituyendo una de las motivaciones que subyace en esta investigación. Motivación que se sustenta en el hecho de que la gestión de la calidad como estrategia de negocio, pretende lograr que las empresas se adapten al nuevo escenario económico, y uno de los elementos clave de esta filosofía está en considerar que los procesos y sus soportes (los Recursos Humanos y organizativos) constituyen una variable clave sobre la que se debe rediseñar la estructura interna de la empresa y sus fronteras para operar con más eficiencia, flexibilidad y eficacia. Rediseño en base a la creación de grupos y equipos de trabajo que estimulen la reducción de los niveles jerárquicos en la organización e impulsen la horizontalización de la estructura, facilitando la rapidez de respuesta de la misma.

La filosofía de la gestión de la calidad hace hincapié en la importancia que tiene el margen de maniobra de la empresa (elección estratégica) en su adaptación al entorno y en su capacidad de influir sobre él, y para ello impone la mejora continua de los procesos. Y es que la gestión de la calidad es una técnica de cambio planificado para que la empresa pueda continuar desarrollándose en un entorno más exigente y, además, pueda aprovechar o explotar nuevas oportunidades de negocio. Se trata de activar una cultura de mejora continua que multiplique lo que hoy se denomina la inteligencia de la empresa. Así, la gestión de la calidad ha de estar presente en todo el proceso de creación de valor, desde que el producto se concibe y diseña hasta su lanzamiento al mercado y posterior servicio postventa. La calidad afecta a todos los niveles de

la organización al abarcar el conjunto de procesos que realiza, y el motivo está en que la calidad ha de ser lo primero en la forma de pensar y de actuar en los negocios. Para ello se impone la necesidad de sistematizar toda la información relativa a la organización de la calidad, creándose para este fin un sistema documental en el cual se ha de plasmar la operativa de trabajo para producir la calidad en la empresa.

3.6.1 Dirección de Recursos Humanos y Gestión de la Calidad

La principal responsabilidad de la organización es la obtención de una rentabilidad a través del desarrollo de un conjunto de actividades en las que los costes de funcionamiento sean inferiores al precio que el mercado está dispuesto a pagar por sus productos y/o servicios³¹. Consecuentemente, cuando hacemos referencia a la gestión empresarial ésta tiene que ver con los siguientes tres aspectos: 1) La gestión estratégica (se refiere a la definición y elección de la combinación de negocios a los que se dedica la empresa, o a los que espera dedicarse en el futuro); 2) La gestión estructural (en los negocios actuales y futuros se precisan recursos de todo tipo, físicos, financieros, humanos, tecnologías, conocimientos, etc., así como los desarrollos de los mismos y sus formas de relación y combinación, incluyendo el diseño organizativo), y 3) la gestión operativa (recoge las actuaciones de funcionamiento, entrega, servicio y administración, en sus diferentes formas. La gestión operativa representa el movimiento de los flujos de la empresa, tanto de productos y servicios como de información o financieros). Estos tres aspectos de la gestión corporativa buscan los mejores resultados, es decir, economizar costes de funcionamiento (léase costes de coordinación y motivación). Al logro de los mejores resultados contribuye la mejora continua de los procesos. Dicha mejora impone una nueva forma de entender la empresa: ya no sólo como unidad de producción, sino como proyecto de cooperación. No se trata sólo de administrar y gestionar unos recursos, sino de

³¹ En las administraciones públicas, el objetivo de rentabilidad se equipara al de eficiencia, consistente en lograr los mejores resultados en cuanto a satisfacción del interés general al mínimo coste.

dinamizar y movilizar las capacidades humanas y armonizar la voluntad de un grupo humano.

Concretamente, esta movilización, en el ámbito de la gestión de la calidad, ha de ser organizada con el propósito de lograr un producto/servicio de calidad hacia los clientes internos. Mediante esta dinamización, una organización se revaloriza más en cuanto a su capacidad para satisfacer las necesidades de los clientes externos. Y es que un tratamiento adecuado “hacia los empleados puede implicar una mejora en el servicio que prestan al cliente final; sin embargo, esta perspectiva es incompleta, es necesario complementarla con una Dirección de Recursos Humanos acorde a la situación de la empresa. En este sentido, muchos de los principios que sostienen la dirección de la calidad están estrechamente relacionados con áreas concretas de Recursos Humanos que pueden producir un efecto positivo sobre la calidad” (Claver et al. 1999:160).

En relación a lo anterior, en bastantes ocasiones se constata que la implantación de sistemas de calidad no está dando los resultados esperados, debido principalmente a la incapacidad de dichos sistemas para cambiar las actitudes y valores de los miembros de la organización, en orden a lograr el compromiso necesario para la obtención de un mayor grado de desempeño y un esfuerzo sostenido en la mejora incremental de procesos y productos. Estas evidencias han llevado a la necesidad, por parte de las organizaciones que implantan sistemas de Gestión de la Calidad, de adoptar enfoques específicos de Dirección de Recursos Humanos orientados a conseguir el compromiso de los empleados, para que éstos ejerzan su esfuerzo discrecional en pro del logro de los objetivos colectivos y de la mejora continua de la organización. Dicho compromiso resulta un factor clave de éxito para lograr, a través de la conjunción de una fuerza de trabajo ampliamente formada y de tecnologías flexibles, empresas capaces de responder a las necesidades del mercado a través de productos, servicios y procesos en continua evolución.

Esta nueva forma de entender la organización es encumbrada por la literatura en torno a la gestión de Recursos Humanos. El denominador común de esta

literatura es la creencia de que la posesión de un personal motivado y cualificado es un recurso estratégico, del que depende la capacidad de la empresa para generar beneficio. Basándose en esta concepción de empresa, se predica la transición de una cultura de personal normativa-laboral a una cultura de “integración”, de diálogo, de implicación, de identificación de la plantilla con la empresa. Así, bajo el lema de prácticas de alto rendimiento se agrupan un conjunto de orientaciones, políticas y prácticas empresariales de gestión de los Recursos Humanos cuyo nexo es el objetivo de lograr el máximo nivel posible de alineamiento, implicación y productividad de los empleados. Un hilo conductor de estas políticas “es la búsqueda del mayor grado de identificación entre las expectativas y preferencias individuales, y los objetivos de rendimiento derivados de la estrategia de empresa. ¿Qué hace de la empresa un lugar atractivo para los empleados? Básicamente, la alta calidad de tres relaciones interconectadas: entre los empleados y sus trabajos, de los empleados entre sí, y entre ellos y sus mandos” (Longo, 2004: 47).

Estas tres relaciones sintetizan la filosofía de la Calidad Total. Filosofía para la que las unidades organizacionales de las empresas “necesitan actividades internas activas dirigidas a su personal, con el propósito de lograr el desempeño deseado en sus relaciones con los clientes, lo que tiene un impacto directo en las dimensiones funcionales de la calidad. Los empleados se consideran clientes internos, y los trabajos, servicios internos; mientras tanto, las organizaciones se esfuerzan en diseñar operaciones/servicios que logren mejor las necesidades de aquellos” (Llorens y Fuentes, 2001:85). De hecho, bajo un ambiente de calidad, la dirección da prioridad al proceso y muestra un mayor interés por el esfuerzo de las personas para conseguir los objetivos, y por tanto los resultados. En este sentido, “la dirección debe delegar el control de calidad en el mayor grado posible a los empleados, generándose así las siguientes ventajas: a) El proceso de retroalimentación se acorta, y por tanto se produce una respuesta más rápida a los problemas de calidad; b) Una mayor participación de la mano de obra, y c) una menor carga de trabajo para los gerentes al delegar en los empleados” (Claver et al. 1999:155).

Por otra parte, los clientes internos han de poder compartir el conocimiento. Y ello únicamente es posible dentro de organizaciones por procesos y proyectos, asumiendo que hay que medir los costes de coordinación de las distintas formas organizativas y optar por aquellas que logren una mayor eficiencia a través de las relaciones, dentro de la propia empresa, entre los Recursos Humanos que componen la misma. Recursos que deben tener una mirada siempre puesta en el proyecto estratégico de la organización y en sus objetivos para contribuir a su desarrollo y potenciación. Para ello, se destaca que los empleados son un activo valioso de la empresa, afirmándose que, si bien la tecnología y el capital son, sin duda, factores condicionantes de la evolución de la empresa, por encima de ellos el factor humano tiene un protagonismo específico. Y lo tiene en tanto que las rentas obtenidas por una empresa pueden deberse no exclusivamente a la posesión de los mejores Recursos Humanos, sino a que dichos recursos se han utilizado mejor que en las empresas de la competencia. Por ello, la clave para que el factor humano se transforme en el activo principal de la empresa, y se implique en la mejora del trabajo diario, la tiene la dirección que ha de implementar las siguientes exigencias: 1) Actitud proactiva al cambio; 2) Flexibilidad; 3) Asunción de riesgos; 4) Visión de futuro; 5) Motivación constante, y 6) trabajo creativo o en equipo.

En definitiva, se trata de asegurar que los individuos saben, pueden y quieren desempeñar múltiples papeles y funciones, crear e improvisar cuando sea necesario y ser protagonistas del proceso de mejora continua. Para ello, la Dirección de Recursos Humanos buscará fomentar entornos de trabajo más cooperativos, productivos, flexibles e innovadores, en los que se reconozca el valor de las personas como el factor clave de éxito imprescindible para lograr la satisfacción del cliente y la consecución de los objetivos de la organización. En este sentido, a pesar del papel central de la Dirección de Recursos Humanos en la Gestión de la Calidad, ésta tan sólo remarca -y de un modo muy general- la necesidad del compromiso de los trabajadores y de un cambio en la cultura de la organización. Sin embargo, poco se dice sobre el modo de lograr dichos cambios, subyaciendo únicamente la idea de que los operarios obtendrán motivación intrínseca derivada de la acción de liderazgo de los directivos y por

el hecho de participar en las actividades de mejora continua (Camisón et al. 2007).

Resulta prácticamente imposible poder asumir con éxito las complejas tareas que implica la gestión de la calidad sin una posición proactiva hacia el cambio organizacional (Brunet y Vidal, 2004, 2008). El obstáculo principal para modificar la forma y el estilo de gestionar es, sin duda, el desarrollo de la cultura organizacional. Desde este planteamiento, la consecución de ventajas competitivas presupone el desarrollo de la cultura corporativa con la finalidad de crear valor a través de la mejora en el desempeño de sus Recursos Humanos. Se subraya entonces que las empresas presentan unas características productivas de uso y de gestión de la fuerza de trabajo netamente diferenciadas de los anteriores criterios fordistas y tayloristas. Para ello se considera clave poseer Recursos Humanos de calidad, dispuestos a aceptar y alcanzar los objetivos y valores de la empresa. Uno de los rasgos característicos de la evolución de las empresas en las últimas décadas del siglo XX es que estas optan por un diseño interno más descentralizado, es decir, con una estructura de niveles más ligera para acercar la capacidad de decisión al ámbito donde está la información y el conocimiento, ya que cuando el trabajador evalúa la situación, toma la decisión y la implementa, se siente plenamente responsable del proceso. Por el contrario, si la información y las decisiones se aprueban a través de una amplia cadena de mando, esto es, si intervienen múltiples participantes, entonces nadie se siente plenamente responsable del mismo. En esta circunstancia, se considera que el beneficio de la descentralización es notable, ya que permite una mayor utilización del conocimiento específico de la empresa. Ello ha traído consigo la necesidad de cambiar el estilo de dirección y el rol de los trabajadores que tienen bajo su responsabilidad laboral a otros.

Este cambio, que tiene que producirse a lo largo de toda la cadena de mando, exige un estilo de dirección más orientado a la función de entrenar, promover e implicar, y menos hacia la supervisión y el control. El nuevo estilo de dirección es consecuencia, primero, de los diseños organizativos flexibles, caracterizados por el aprendizaje y la adaptación a un entorno cambiante. Se

trata de un sistema de organización que cambia su volumen de actividad y su estructura y tamaño en función de las exigencias cambiantes del mercado. En este proceso de adaptación y cambio, resultan esenciales los aspectos procesuales, que adoptan un papel central como mecanismos de control. Segundo, el trabajo en los diseños flexibles se plantea como un trabajo en equipo, y en el mismo se busca la integración y compromiso del cliente interno, aportando este sus conocimientos formales e informales para la mejora de la calidad de los productos y procesos. Y tercero, el nuevo estilo de dirección es consecuencia de que la ventaja competitiva se busca a través de la formación, la cualificación de los Recursos Humanos y el desarrollo de una fuerza de trabajo altamente capacitada, con el objetivo de gestionar mejor la información y el conocimiento de sus trabajadores, y como una vía de intensificación del trabajo. Esta fuerza de trabajo incluye "a un grupo muy grande de ejecutivos, profesionales y técnicos, que forman un *trabajador colectivo*; es decir, una unidad de producción compuesta por la cooperación entre una variedad de individuos inseparables" (Castells, 1998:379).

La evolución en el estilo de dirección constituye una opción estratégica a fin de poder combinar costes más favorables con ventajas de estructuras organizativas menos jerarquizadas y más planas. Para ello "las empresas subdividen sus departamentos en utilidades de tamaño reducido, reubicándolos donde puedan actuar con la mayor rentabilidad y aprovechar el entorno local. La producción intensiva en mano de obra, de altos costes, se transfiere a las regiones de bajos salarios, mientras que la producción intensiva en conocimientos y los servicios se ubican en regiones con mano de obra muy cualificada e infraestructura informativa bien desarrollada" (Descy y Tessaring, 2002:162). Por otro lado, las estructuras organizativas menos jerarquizadas y más planas imponen nuevos requisitos en términos de competencias y formación, y es que "la integración en un solo empleo de operaciones anteriormente separadas, la transformación del trabajo en un proceso de resolución de problemas, la mayor importancia del trabajo informativo, etc., afectan seriamente a las capacidades requeridas y con ellas a las necesidades formativas de la empresa" (Descy y Tessaring, 2002:168).

A efecto de optimizar las ventajas competitivas que el capital humano ofrece a las empresas, se afirma que los principales desafíos para dirigir los Recursos Humanos son: 1) La distribución de competencias: llevar las competencias profesionales correctas allí donde sean necesarias en una empresa; 2) La difusión de conocimientos e innovaciones: extender conocimiento y prácticas por toda la empresa, y 3) la detección y el desarrollo de talentos: detectar quién tiene aptitud para funcionar con eficacia en una empresa, y desarrollar esas aptitudes. Por otra parte, la gestión por competencias tiene que ver con el comportamiento humano en el trabajo, y es la manera actual de gestionar la estructura profesional y la fuerza de trabajo de la empresa. Una gestión que presupone una visión unitarista de la empresa, y que está asociada a la integración de los trabajadores. Integración cuyo significado es el de crear las condiciones necesarias para estimular la motivación y el interés por el trabajo. Para ello hay que “impulsar la concepción de la empresa como una comunidad de intereses compartidos entre capital y trabajo y, por tanto, crear una identidad común en relación con los objetivos de la empresa” (Martín Artiles, 2003:182).

Se asume, así, una visión de la empresa como sistema integrado, con roles bien definidos, donde las distintas funciones y niveles jerárquicos, contribuyen a la maximización de los objetivos. Esta visión “ignora la existencia de actores, intereses e interpretaciones múltiples en la empresa. Ignora, por tanto, la existencia del conflicto y el carácter construido (y siempre provisional) de la cooperación. Y no nos referimos sólo al conflicto capital-trabajo y derivados, central en una sociedad capitalista, sino al carácter construido de las decisiones y cursos de acción en general, donde deben combinarse tipos de conocimientos distintos dentro de un contexto de información insuficiente y presión de tiempo” (Albizu y Olazaran, 2003:31).

Dicha concepción está vinculada al desarrollo de la lógica organizativa de diseños cada vez más planos y con vínculos laborales más flexibles. Diseños cuya prioridad organizativa es el logro de mejoras de desempeño de los trabajadores y de la organización. Por otro lado, la evolución en los diseños se legitima en base a la realización práctica en el gobierno organizacional de lo que se denomina las tres E: economía, eficacia y eficiencia. Las tres E

sintetizan la preocupación gerencial por la reducción de costes y la medida del *performance*, tanto individual como de la organización. Dichas tres E están asociadas a la gestión de las competencias, en base a la creencia de que la fuerza de trabajo es una de las claves para lograr la ventaja competitiva en el entorno, cada vez más competitivo, con el que se enfrentan los directivos de Recursos Humanos. Asimismo, una de las herramientas para reducir la incertidumbre de dicho entorno es la gestión, en la cual se considera que las personas adquieren y desarrollan sus competencias fuera de la organización y dentro de ella.

Cuando la cualificación laboral de las personas dependía “casi exclusivamente de sus conocimientos o recursos técnicos y la vigencia de éstos era muy delimitada en el tiempo, el peso de las que se adquirían en el exterior era incomparablemente mayor: buena parte del éxito estribaba en encontrar a la persona adecuada para la tarea. Hoy se tienen en cuenta competencias de difícil adquisición externa y, por otra parte, las tareas cambian constantemente. Las personas nos vemos obligadas a desarrollar y actualizar nuestras competencias de forma permanente para estar a la altura de lo que el trabajo nos pide. Todo ello ha incrementado notablemente la importancia de aquellas competencias que se adquieren y desarrollan después de la incorporación de la persona a la organización” (Longo, 2004:101). La gestión por competencias permite, además, la recuperación del concepto de profesión frente al de puesto de trabajo, y, por otro, reemplaza la noción de función y tarea por la de competencia, resolviéndose, así, la necesidad que tienen las organizaciones de contar con trabajadores apropiados en el adecuado puesto de trabajo, asegurándose de que disponen de las competencias requeridas a efectos de lograr un rendimiento óptimo a nivel individual y colectivo, y que ha de desembocar en la generación de valor añadido para los accionistas e inversores. Para ello se diseña e implanta gerencialmente una “ingeniería cultural” que persigue cambiar las actitudes de los trabajadores “a favor de la empresa, de los objetivos empresariales. El nuevo consenso industrial basado en los valores asociados a la cultura organizativa de la calidad tratará, por tanto, desde el punto de vista empresarial, de superar el tradicional e histórico

enfrentamiento entre capital y trabajo (cultura de la empresa débil) por una lógica de colaboración mutua (cultura organizativa fuerte)" (Lahera, 2004:72).

Por último, este nuevo consenso presupone, también, que el comportamiento de las empresas no es una mera consecuencia de la estructura de mercado en que se encuentran ubicadas. En las formulaciones teóricas más recientes se hace hincapié en la primacía de las empresas en la configuración de la estructura sectorial, explicándose cómo a través de la estructura profesional de la empresa (que debe ser utilizada de forma flexible, ampliando el ámbito de actuación de un trabajador a varios puestos de trabajo de contenido profesional afín o adyacente, de tal modo que los trabajadores sean intercambiables entre sí y la empresa pueda responder mejor a las circunstancias que pueden producirse en la ejecución de sus procesos de negocio) se pueden lograr ventajas competitivas frente a las empresas rivales. Y es que en tanto que la estructura profesional de la empresa debe fomentar que cada trabajador aporte lo mejor de sí mismo a la organización, se afirma que el capital humano y/o Recursos Humanos de la empresa son el gran protagonista en la búsqueda de ventajas competitivas (Brunet y Belzunegui, 2005).

A pesar de todo, queda aún mucho camino por recorrer en este aspecto, encontrándose a faltar una propuesta de Gestión de la Calidad plenamente aplicable en la que se integren y consideren de forma conjunta el diseño de puestos de trabajo y las diversas políticas de Recursos Humanos -selección, formación y desarrollo, sistemas de evaluación y sistemas de incentivos-. Así, mientras se dedica mucha atención a la formación o al despliegue de equipos de trabajo, las prácticas de selección, los sistemas de evaluación del desempeño y los sistemas de incentivos apenas son tratados.

3.6.2 Equipos de trabajo y Gestión de la Calidad

En el ámbito de la Gestión de la Calidad, el trabajo en equipo se configura como una práctica fundamental que posibilita el compromiso de los empleados y su participación en la mejora continua de procesos, productos y servicios. En

este sentido, una primera aproximación al concepto lo constituye el grupo de trabajo, entendido como el conjunto formado por un determinado número de personas que interactúan para compartir información y tomar decisiones, a fin de ayudar a cada integrante a ejecutar su tarea, a alcanzar sus objetivos individuales y a desarrollarse dentro de su área de responsabilidad (Robbins, 1998). En base a lo anterior, un equipo de trabajo se define como un conjunto formado por un número reducido de miembros con habilidades técnicas y personales complementarias que interactúan en el logro de un objetivo común, el cual requiere un esfuerzo conjunto y sinérgico que facilitará la obtención de un resultado del que todos serán responsables de forma colectiva.

Así pues, un equipo de trabajo se diferencia de un grupo en la existencia de objetivos colectivos, en la doble responsabilidad -individual y mutua- de sus miembros, en la complementariedad de sus habilidades y en el efecto sinérgico del esfuerzo conjunto, así como también en que su grado de eficacia se mide directamente, a través de los resultados del trabajo colectivo. En cambio, la eficacia de un grupo se mide de manera indirecta, observando su influencia en otros indicadores como, por ejemplo, en el rendimiento económico de la empresa.

Conocidas las características básicas del equipo como forma de organización del trabajo, se pasa a analizar los beneficios generales de su implantación. En este aspecto, las razones por las que los equipos se convierten en la unidad básica de trabajo son numerosas, destacando las siguientes: 1) Aumento de la motivación de los empleados, su satisfacción y su compromiso con la organización; 2) Mayor flexibilidad; 3) Mejor utilización de los talentos, conocimientos y experiencia del personal; 4) Mejor coordinación entre los departamentos; 5) Mayor capacidad para hacer frente a la complejidad de la tarea, y 6) mejora de los niveles de productividad, eficiencia y eficacia, así como de los resultados empresariales. Sin embargo, los equipos de trabajo no pueden considerarse por sí solos una solución universal capaz de mejorar el rendimiento organizativo sin más. En este sentido, su implantación generará unos costes derivados del cambio en la unidad básica de producción -de individual a colectiva-, requiriendo una reorganización, un reajuste de todas las

variables de diseño, la reasignación de los recursos entre los equipos, una importante inversión en formación y un cambio en el estilo de dirección.

En el ámbito concreto de la Gestión de la Calidad, los beneficios de la implantación de equipos de trabajo se traducen en las diferentes funciones que éstos desempeñan, las cuales pueden sintetizarse en las siguientes (Camisón et al. 2007):

- **Mecanismo impulsor.** Facilita el proceso de implantación en sus primeras fases. Así, los equipos constituyen un potente dispositivo de recogida de información necesaria para emitir el diagnóstico sobre el estado inicial de la empresa respecto a la Gestión de la Calidad, identificar las principales fuentes de coste de no calidad e iniciar la descripción gráfica de procesos y procedimientos.
- **Mecanismo de participación.** Proporcionando un espacio de relación que facilita la implicación activa de todos los miembros de la organización en la implantación y desarrollo del sistema de calidad. En este caso, los equipos actúan como mecanismo de soporte a los flujos de información que permiten la circulación fluida y el *feedback* en todos los sentidos y direcciones.
- **Mecanismo de fomento del proceso de búsqueda de mejora continua.** La estructura paralela de equipos es el ámbito organizativo en el que los operarios analizarán la información generada por su trabajo, identificando desviaciones, variabilidades no deseadas u otros problemas de calidad, formulando una solución en consecuencia.
- **Mecanismo de incremento del grado de flexibilidad organizativa.** Actuando como dispositivos de enlace que faciliten el intercambio de información, incrementando su capacidad de procesamiento de la misma y de adaptación al cambio.

Así pues, se constata la existencia de una relación estrecha y bidireccional entre la aplicación de los equipos y la Gestión de la Calidad. Por un lado, los equipos de trabajo permiten establecer condiciones que contribuyen a generar un determinado nivel de confianza, compromiso con la tarea, valores comunes

y unidad de esfuerzo entre los miembros de la organización; y por otro lado, el proceso de implantación de un sistema de calidad genera el contexto organizativo propicio para asegurar el éxito en la implementación y el desarrollo de los equipos (Escribá, 2003). A su vez, y continuando en el marco de la Gestión de la Calidad, los equipos de trabajo pueden clasificarse en las siguientes categorías (Camisón et al. 2007):

- **Comités de calidad.** Son equipos multifuncionales cuyo objetivo es diseñar, iniciar y desarrollar el proceso de implantación del sistema de calidad. Tras su implantación, la función básica de los mismos se centrará en la evaluación y el mantenimiento de dicho sistema, actuando de forma paralela a la estructura organizativa de la empresa.
- **Círculos de calidad.** Práctica muy arraigada en Japón. Se trata de pequeños grupos de empleados del mismo nivel jerárquico que realizan una tarea idéntica o similar en un área de trabajo común, procediendo de la misma área funcional y dependiendo del mismo supervisor. Sus miembros se reúnen voluntaria y periódicamente, y son entrenados para identificar, seleccionar y analizar problemas y posibilidades de mejora relacionadas con su trabajo, recomendar soluciones, presentarlas a la dirección y, si ésta las aprueba, llevar a cabo su implantación. Pese a tratarse de equipos permanentes, su capacidad de decisión es limitada, ya que tan sólo plantean sugerencias. La implantación de estos equipos no altera la estructura organizativa existente, puesto que están integrados por empleados de la misma área funcional y nivel jerárquico. Su papel fundamental en el sistema de calidad se orienta hacia la mejora incremental y continua de los procesos.
- **Equipos de mejora.** Constituidos por personas de igual o distinto nivel jerárquico, y de la misma o de diferentes áreas funcionales. Su participación es obligatoria y su finalidad buscar y plantear soluciones que resuelvan problemas concretos relacionados con los procesos. Una vez desaparecidos dichos problemas o identificadas las áreas de mejora, los equipos suelen disolverse o desaparecer.
- **Grupos autodirigidos o autónomos.** Totalmente integrados en la estructura organizativa de la empresa, están compuestos por un conjunto

de personas de distintas áreas funcionales cuya participación es obligatoria y de carácter permanente. Tienen por finalidad la realización y ejecución de las tareas propias de su puesto, controlar el resultado obtenido y responsabilizarse de manera colectiva de la mejora continua de los procesos en los que están implicados.

En cuanto al papel de dichos equipos de trabajo en los diversos enfoques de Gestión de la Calidad, se constata que cuando la organización aplica un enfoque de CWQC, los equipos más utilizados son los comités de calidad y los equipos de mejora, los cuales fomentan la participación de los empleados en la mejora incremental de los procedimientos en los que trabajan. En cambio, en un marco de GCT, de abasto más amplio que el anterior, suelen implantarse todo tipo de equipos, especialmente los grupos autónomos, puesto que dicho enfoque fomenta en mayor medida la descentralización colectiva de la capacidad para tomar decisiones. En cualquier caso, en el ámbito de la Gestión de la Calidad, una vez que la empresa se plantea la utilización de equipos de trabajo, con independencia del enfoque seguido y del tipo de equipo a implantar, será necesario que la dirección realice un estudio previo para determinar si la aplicación de dichos métodos resulta apropiada, dadas las características de la organización y de las tareas que realiza. Por otro lado, durante la fase de desarrollo de los equipos, dicha dirección deberá igualmente tener en cuenta tanto los factores del contexto organizativo externo como los factores internos del grupo, así como la formación de sus integrantes y el diseño de un sistema adecuado de indicadores. Este último aspecto jugará un papel fundamental en la evaluación y reconocimiento de los miembros integrantes, fomentando la responsabilidad y el compromiso de los mismos, tanto a nivel particular como en relación al rendimiento colectivo del equipo.

3.6.3 Cultura organizativa y Cultura de la Calidad

En el presente apartado se aborda la cuestión del cambio cultural derivado del proceso de implantación de un sistema de Gestión de la Calidad, así como la Cultura de la Calidad resultante. A tal fin, en primer lugar se repasa el concepto

de cultura organizativa, entendida como “un modelo de presunciones básicas, inventadas, descubiertas o desarrolladas al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa o de integración interna, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros de la organización como el modelo correcto de percibir, pensar y sentir estos problemas” (Schein, 1985:6). Una vez definido dicho concepto, en primer lugar se plantea la disyuntiva entre la posibilidad de su estudio de manera aislada, o bien como parte integrante de un determinado contexto. En este sentido, no debe olvidarse que en la organización confluyen una serie de procesos culturales de diversa procedencia que se mezclan en su seno, dando lugar a algo distinto, coherente y compartido por sus miembros. Entre estas culturas se encuentran principalmente las nacionales, las regionales o geográficas y las de los diversos sectores profesionales que integran la organización. Por otro lado, también se plantea la posibilidad de contemplar la cultura organizativa como un todo unitario, homogéneo y compartido por todos los empleados, o bien como un concepto heterogéneo y diferenciado en función del grupo de que se trate. En relación a este aspecto, se habla de cultura dominante y de subculturas diferenciadas, o de organizaciones de cultura fuerte y de cultura débil o limitada.

Una vez descrito el concepto de cultura organizativa, pasamos a identificar los elementos que la integran. Así, en el nivel más básico o núcleo encontramos las creencias y suposiciones, que representan lo que los miembros de la organización creen como cierto y real sin discusión y que, por tanto, determina su forma de percibir, pensar y sentir el mundo. Por encima de estas presunciones e ideas básicas existe un segundo nivel integrado por un conjunto de valores, entendidos como cualidades de la realidad que nos rodea y que se consideran bienes, por lo que son apreciados y estimados. Muy ligados a estos valores están los principios, que se constituyen en un conjunto de normas fundamentales no escritas que rigen el pensamiento y la conducta, permitiendo a los miembros de un grupo conocer qué se espera de ellos en cada situación. Finalmente, el tercer nivel, denominado estilo, está integrado por un conjunto de elementos visibles que permiten expresar, transmitir y

proyectar hacia el exterior los valores y principios de la organización, y se manifiesta a través de las acciones de sus miembros observables desde el exterior.

En cuanto a sus funciones, la cultura organizativa permite, en primer lugar, definir los límites y diferenciar la organización del exterior, en general, y de otros entes sociales, en particular, transmitiendo a sus miembros un sentimiento de identidad y de pertenencia, facilitando a su vez el compromiso de éstos con las metas e intereses colectivos. Por otra parte, la cultura puede ser un potente mecanismo de coordinación y control del comportamiento, ya que actúa como aglutinante social y mantiene cohesionada la organización, al proporcionar criterios comunes sobre lo que se debe y no se debe hacer, orientando los comportamientos y actitudes de sus miembros y proporcionando cierto grado de estabilidad social. Esta segunda función tiene una importancia cada vez mayor en las organizaciones complejas, donde los mecanismos de coordinación y control clásicos presentan dificultades de aplicación y eficacia limitada. Sin embargo, la cultura organizativa también puede ser una sólida barrera frente al cambio. Por ejemplo, en el caso de organizaciones con culturas fuertes que se muevan en entornos muy dinámicos que requieran cambiar o reajustar con frecuencia sus principios, valores y creencias, relacionarse con otras organizaciones o admitir personal de diversos perfiles profesionales.

Llegados a este punto, y vista la enorme incidencia de la cultura sobre las organizaciones, cabe preguntarse si ésta puede ser gestionada, modificada y modelada. En este sentido, la respuesta puede ser muy variada, en función del enfoque teórico adoptado, aunque suele ser afirmativa. En cuanto a los elementos que permiten dicha gestión se encuentran los siguientes: 1) Las políticas de recursos humanos -selección de personal, socialización, formación, evaluación y reconocimiento-recompensa-; 2) El propio comportamiento de la dirección, dando ejemplo y adaptando sus actuaciones al marco cultural imperante en su empresa, y por último 3) los procesos y las estructuras, ajustando el trabajo de los individuos a los procesos clave. En definitiva, se trata de entender el cambio cultural como un proceso de contextualización en el

cual, en vez de considerar la cultura como un constructo instrumental para lograr cambios, se tenga en cuenta como el contexto en el que hay que desenvolverse para poder conseguirlos.

Trasladando todo lo anterior al ámbito de la calidad, y en la medida en que la implantación de un sistema de calidad con un enfoque de GCT supone un cambio en las prácticas y procesos de la organización, si se quiere que dichos cambios sean permanentes y que las prácticas se conviertan en hábitos, debe mediar un replanteamiento en las creencias, valores y principios de sus miembros, constatándose la necesidad de modificar la cultura organizativa. Dicho proceso de cambio no será inmediato, sino que requerirá tiempo, constancia y una acción planificada, coherente y liderada por parte de la alta dirección. En cuanto al tipo de cultura propuesta por el enfoque de GCT y su papel dentro de la organización, se aboga por una cultura fuerte y unitaria que represente el modelo mental compartido por todos los miembros, a la vez que facilite la acción coordinada y coherente de todos ellos. En este sentido, la GCT se basará en las siguientes creencias:

- Organización relacionada de manera armónica con el entorno y responsable de sus actuaciones ante toda la sociedad.
- Proactividad del personal, y búsqueda del consenso siempre que sea posible.
- Verdad aprehendida a través del examen pragmático de los datos y desde el consenso organizativo, aprovechando el conocimiento de todos sus miembros.
- Importancia del factor tiempo en la competitividad, pero generación de valor programada a largo plazo y de manera sostenible.
- Presunción de la bondad del ser humano, así como de la capacidad de perfeccionamiento y mejora de su carácter a lo largo del tiempo.
- Acción humana fundamentada en la cooperación, y preferencia por los sistemas de gobierno colegiados y participativos.
- Preferencia por los grupos con visiones y misiones homogéneas, pero en los que quepan distintos puntos de vista respecto a cómo alcanzarlos.

Estas creencias soportan un conjunto de valores que constituyen el núcleo del ideario de la Cultura de Calidad, y que son: 1) Responsabilidad; 2) Iniciativa; 3) Afán de mejora y superación; 4) Creatividad; 5) Cohesión; 6) Transparencia; 7) Equidad y 8) lealtad. Dichos valores deberán ser practicados por todos los miembros de la organización, empezando por la dirección, a la que se exigirá ejemplaridad. Así, los responsables deberán cambiar tanto su estilo de dirección como sus actuaciones visibles -normas, ritos y ceremonias-, penetrando el ideario, las creencias y valores de la organización. Para ello, se servirán de los ya mencionados resortes del comportamiento, las políticas de RRHH y el diseño de la estructura y los procesos, de manera que consigan crear un contexto que conduzca, con el tiempo, a la aceptación de dichas creencias, a la adopción de los mencionados valores y, en definitiva, a la implantación de la Cultura de la Calidad. Este proceso de cambio es susceptible de enfocarse de dos formas distintas: a) Desde una perspectiva integradora, que defiende la existencia de una única cultura en toda la organización, objeto de cambio por parte de la dirección a través de las prácticas y herramientas de la Gestión de la Calidad, o b) desde un enfoque de diferenciación, que proclama la convivencia de múltiples realidades culturales dentro de la organización, asumiendo la cultura de los directivos como una más.

Frente a estos dos enfoques, cabe un tercero que concibe el cambio cultural como un proceso de contextualización. En este sentido, la organización no se enfrenta a una cultura que cambiar, sino que en sí misma ya es una cultura. Así, se produce una identificación entre el cambio cultural y el cambio organizativo, entendiéndose la cultura como un proceso emergente y colectivo de generación de significados, y la organización como el contexto en el que se desarrolla dicho proceso. En consecuencia, extrapolando todo lo anterior al ámbito de la Gestión de la Calidad, cuyo objetivo último será la conversión de los miembros de la organización hacia los valores y principios de la calidad, así como la interiorización de un nuevo ideario que desemboque en la hegemonía del sistema de valores de la GCT, puede afirmarse que el cambio cultural es el resultante de un proceso de cambio organizativo en el que todo se está

llevando a cabo de forma coherente, en la dirección adecuada y con el esfuerzo necesario (Camisón et al. 2007).

CAPÍTULO 4. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

4.1 PRESENTACIÓN

Existen diversas razones justificativas de los cambios acaecidos en el modelo de gestión de las administraciones públicas a lo largo de los últimos cuarenta años (Aberbach y Rockman, 1999; Barzelay y Armajani, 1992; Cunill, 1997; O'Connor, 1981). En efecto, hay quien los relaciona de manera directa con la crisis del Estado del Bienestar, entendida como crisis de las finanzas públicas, mientras que otros opinan que se trata de un replanteamiento necesario de los hábitos del modelo tradicional el cual, con el paso del tiempo, ha dejado de responder a los requerimientos planteados por el entorno cambiante y por las economías de alto rendimiento para adecuarse en mayor medida a intereses corporativos y del *statu quo* (Hirsch, 2001; Holloway, 2002). En cualquier caso, en el nuevo contexto socioeconómico, la función del sector público adquiere una importante relevancia, no ya como ente productor de servicios, sino más bien como responsable de la provisión y mantenimiento del marco general necesario que haga posible el desarrollo económico y la creación de capital social. Del mismo modo, se persigue una actuación pública que preste más atención a los instrumentos y a la manera de intervenir en la economía y en la sociedad, y que no se base únicamente en identificar la existencia de fallos en el mercado que habiliten su irrupción (Evans, 1992). Lo que ha de justificar realmente la acción pública es su ventaja comparativa respecto de la acción privada, una vez vista su ejecución práctica, y no la simple existencia de fallos o rupturas en el mercado, ya que en algunos casos (en monopolios naturales o en ciertos supuestos de competencia imperfecta) la intervención del sector público incluso podría llegar a ser contraproducente, incrementando los costes y la ineficiencia (Echebarría y Mendoza, 1999).

Para contribuir a que todo ello sea posible, la Nueva Gestión Pública cuenta con una serie de medios como, por ejemplo, los mecanismos de cofinanciación, la agencialización, las nuevas técnicas presupuestarias, la utilización de

indicadores, el nuevo gerencialismo, la gestión de Recursos Humanos (RRHH), el control basado en los resultados, la creación de mercados internos dentro del sector público o la externalización, entre otros; los cuales, a su vez, van a ver condicionada su aplicación por un conjunto de factores operantes desde el propio interior de las organizaciones públicas, entre los que podemos destacar los siguientes (Lane, 1997; Metcalfe, 1993; OCDE, 1999; Pierre, 1995; Pollit, 1993):

- Un peso excesivo de la política en las administraciones públicas. Desembocando en ocasiones en un alto grado de intervención política en las actividades ordinarias de la organización, en la emisión de informes viciados por parte de los funcionarios para complacer a los cargos electos que los solicitan, en un aumento de la burocratización orientada a la fiscalización de los políticos, en la disolución y amortiguación de responsabilidades en los errores de gestión, en la falta de liderazgo, en un exceso de centralismo, en una perspectiva excesivamente a corto plazo y dependiente de la coyuntura (la legislatura) en las decisiones administrativas, etc.
- Un alto grado de gerencialismo clásico y de garantismo burocrático en la actividad administrativa. De hecho, las garantías jurídicas otorgadas por el Derecho Administrativo se traducen en un funcionamiento interno de la administración basado fundamentalmente en el cumplimiento de los procedimientos de la forma más exacta posible, fomentando a su vez, aunque de manera indirecta, la adopción de estructuras organizativas fuertemente jerarquizadas.

El camino de cambios y reformas en el que se encuentran inmersas la gran mayoría de organizaciones del sector público para superar estos condicionantes y pasar de lo que tradicionalmente se entendía por administración a los nuevos modelos de gestión es largo y difícil, abarcando tanto a la totalidad de sus áreas y departamentos internos como a las relaciones con su entorno. En este sentido, la mayoría de autores coincide en

que dicha evolución queda plasmada genéricamente en las siguientes etapas temporales (López Casanovas, 2003; Olías, 2001; Rockman, 2003; Salama y Mathias, 1986):

- La década de 1970. Década caracterizada por la búsqueda de mejoras en la utilización de los *inputs* y de los recursos, así como por la intención de instrumentalizar los medios materiales y humanos a través de diversas reformas, fundamentalmente presupuestarias, para conseguir la máxima eficiencia técnica posible. Se trata del modelo neo-taylorista (Clarke-Newman, 1997; Crozier, 1988), que emprende una serie de reformas cuyo objetivo principal consiste en la superación de la burocracia a través de la gestión flexible del presupuesto y del personal. Es el periodo de las privatizaciones, la expansión del modelo de la agencia y de los modelos empresariales de gerencia. Es también la época de las tres E: economía, eficacia y eficiencia.
- La década de 1980. Década en la que predomina el enfoque sociotécnico, evolución del anterior y consistente en la búsqueda de la superación del enfoque tradicional sobre la base de la definición de un contenido modular y no fragmentado del trabajo que toma como unidad organizativa al equipo, favoreciendo la comunicación rápida y horizontal, la toma de decisiones delegada, los procedimientos flexibles, la formación permanente y la generación de una cultura corporativa. En este periodo, también denominado del Estado Neoadministrativo (Durant, 1998; Zeller, 1996), se enfatiza el mercado, las nuevas técnicas de gestión y el papel del gerente público como *policy entrepreneur*, utilizándose a su vez términos como flexibilidad, responsabilidad, reingeniería de procesos, *empowerment*, optimismo e igualitarismo de oportunidades, prevaleciendo las tres D: descentralización, desinstitucionalización y devolución.
- La década de 1990. Década caracterizada por la introducción de la idea de un nuevo y amplio reparto de tareas y responsabilidades entre el Estado, la sociedad y el mercado, la orientación de los servicios al ciudadano-cliente, la gestión de calidad y la introducción de mecanismos concurrentes en la provisión, hacia lo que se ha venido a llamar “Estado relacional”, en su

acepción de ente en permanente relación con los demás que persigue la consecución de una serie de objetivos como un agente más, y que ejerce su funciones no de forma coactiva, aislada y autosuficiente, sino a modo de interlocutor de la interrelación social (Thwaites y López, 2005).

- Finalmente, en la primera década del siglo XXI surge el debate acerca de si la eficiencia administrativa sirve realmente a los objetivos socialmente deseados. A su vez, dicha incógnita conduce a pensar que la evaluación de la función pública, así como la capacidad de decisión sobre ella, recaerá cada vez más en el cliente-administrado, el cual escogerá en función del grado de utilidad individual -y social, en términos agregados- que dicha actuación le reporte. En este contexto indeterminado, las técnicas de control público tradicionales resultan claramente insuficientes, por lo que su utilización será previsiblemente muy reducida y *ex ante*, tendiéndose a traspasar cada vez más la valoración de la eficiencia de la actuación pública a la opinión, decisión y elección del administrado-consumidor (Albareda et al. 2005; Agranoff et al. 2003; Badaracco, 2002).

Todo ello implicará la necesidad de flexibilizar y descentralizar las formas organizativas de las instituciones públicas, a la vez que trasladará al administrado parte de la responsabilidad por el resultado de la elección de un determinado servicio, que antes se hubiera considerado únicamente consecuencia de la eficiencia en la actuación administrativa, lo cual hará disminuir las reclamaciones. En ocasiones, señala Olías (2001), esta descentralización puede llevar a la fragmentación institucional. Se trata de una de las consecuencias no intencionadas de las reformas. Así, para llegar a acuerdos, muchas veces las administraciones implicadas deberán dejar de lado el control en beneficio del entendimiento, y posponer objetivos individuales en aras de la negociación colectiva.

Como se puede ver, de los planteamientos iniciales, claramente economicistas y antiestatales, se ha pasado a posiciones más matizadas en las que la búsqueda de nuevas formas de conseguir valor público se enlaza con el servicio a los ciudadanos y la democratización de la actuación pública (Barzelay, 2001). Los problemas de la fragmentación institucional, así como los

límites del mercado, puestos de manifiesto en el deterioro de algunos servicios públicos privatizados, han dado rápidamente a entender el dudoso éxito de fórmulas del tipo “más con menos” o “timonear pero no remar”, demostrando que la eficiencia de los mercados está sometida a restricciones características que no siempre se compadecen de las exigencias de producción de los bienes públicos. Este nuevo contexto provoca un profundo replanteamiento de la actividad del sector público. Ahora, únicamente ges un ente más que debe adaptarse e interrelacionarse obligatoriamente con el resto de actores sociales y económicos en condiciones sociales y de mercado, con un poder coactivo limitado y circunscrito a determinados supuestos, y evaluado por sus administrados en función de la utilidad individual percibida de su actividad por cada uno de ellos (Bel, 2006; Behn, 2001).

Debido al cambio de escenario, las citadas corrientes que combinan “Estado, Mercado y Sociedad” hacen resurgir la preocupación por la ética pública y por los valores de empleados y directivos públicos. La nueva cultura que se preconizaba como requisito imprescindible para llevar a cabo el proceso de renovación enfatizando los costes, los resultados, la hegemonía del cliente y la calidad en los productos, cede terreno ante la preocupación por los valores de lealtad y probidad del servicio público (Berman, 1998; BID, 2006). Así, mientras la ética del servicio público estuvo asegurada por la sólida formación de los funcionarios públicos y por sus códigos deontológicos, imbuirles de espíritu emprendedor, sacar a flote sus capacidades de gestión y orientarles hacia el rendimiento era la prioridad esencial. Pero cuando la nueva cultura amenaza con relegar al baúl del olvido los valores esenciales del espíritu público, se hacen presentes las dificultades y los desafíos. Por más que la administración proporcione servicios adecuados que puedan cubrir las aspiraciones esenciales de los ciudadanos, si no existe la convicción de que los proveedores de éstos actúan con absoluta honestidad, de poco servirá todo lo demás (Olías, 2001; Bresser-Pereira, 2004; Bresser-Pereira y Cunill, 1998; Mueller, 1976).

4.2 MARCO TEÓRICO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Aunque la Nueva Gestión Pública se presenta generalmente como una respuesta políticamente neutra y no menos instrumental que la del modelo weberiano (Barzelay, 1992), resulta evidente su amplia inspiración en el pensamiento neoliberal (Hirsch, 2001; Holloway, 2002). En este sentido, las fuentes teóricas que configuran la nueva gerencia se encuentran principalmente en la Teoría del *Public Choice*, en el Gerencialismo Clásico y en la Escuela de la Economía de la Organización. Todas ellas tienen en común la crítica a las instituciones y al modelo burocrático de administración (Castells y Oller, 2004; Lane, 1997; Colet, 2006).

Tanto la Teoría de la Elección Pública, la más elaborada y sistemática, como el Gerencialismo Clásico parten de la idea ampliamente difundida de que los empleados públicos son buena gente atrapada en un mal sistema (Niskanen, 1971), así como de que los organismos públicos recompensan un tipo de comportamiento diferente del valorado en otras organizaciones. En efecto, la ausencia de incentivos directos que premien la eficiencia (ni los ingresos principales de estas organizaciones provienen de la venta de un *output* a un determinado precio/unidad, ni sus empleados participan en el beneficio obtenido por la entidad) impulsa a los burócratas a perseguir la maximización de la fuente de sus incentivos (poder, promociones, estabilidad) y, por otro lado, a adaptarse al rendimiento medio esperado por su patrocinador (los políticos). Como los políticos no poseen información suficiente sobre los procesos de producción, se avienen a ese rendimiento estándar mientras sus expectativas sean satisfechas. Esta situación, las particulares características de los servicios públicos y la teoría del monopolio bilateral gobierno-administración (ni los burócratas, ni mucho menos los políticos, tienen opciones alternativas para conseguir sus objetivos de forma independiente, necesitando unos de otros) cierran el círculo de la ineficiencia de la burocracia. Así, la Teoría de la Elección Pública se centra en la necesidad de restablecer la primacía de la política sobre la burocracia, limitando su autonomía y retomando su control en nombre del gobierno representativo. En

cambio, el gerencialismo aboga por la supeditación de la burocracia a los principios gerenciales, preservando a su vez a los gerentes de la intromisión de los políticos (Cunill y Ospina, 2003).

Por otro lado, cabe también destacar la influencia ejercida por la Teoría de la Economía de la Organización. Esta teoría, que se ocupa de organizar las relaciones entre agentes que cooperan en actividades de producción e intercambio, parte del estudio de los fallos del mercado para llegar a los “fallos del gobierno”. Desde esta perspectiva, estos últimos se refieren a la dificultad de medir e incentivar una relación positiva entre costes y beneficios, a la desigualdad distributiva generada cuando los controles no alcanzan a evitar corruptelas, al clientelismo o arbitrariedades, a la dificultad de controlar las externalidades de las organizaciones públicas o las internalidades que llevan a establecer como criterios de referencia de la provisión de servicios públicos los valores o las metas de la cultura organizativa, etc. (Albi et al. 1997). La constatación de dichos fallos de gobierno pone de manifiesto que la existencia de fallos de mercado es simplemente una condición necesaria pero no suficiente para la intervención pública, cuya actuación podría incluso empeorar la asignación de los recursos y la distribución del bienestar, haciéndose patente la necesidad de buscar nuevas fórmulas de actuación. A pesar de todo, resulta evidente que no podemos explicar la presencia de fallos en el sector público y su permanencia o su evitabilidad sin estudiar previamente las instituciones y su organización interna (Crozier, 1988, 1989; Downs y Larkey, 1986; Ebers, 1997).

Finalmente, cabe citar la existencia de numerosas voces críticas que afirman que dichas teorías son incompletas, ya que centran toda su argumentación en ataques al modelo burocrático sin aportar soluciones globales y consistentes, no pudiendo ser de ningún modo la base de la Nueva Gestión Pública. Otros piensan que con la Nueva Gestión Pública el poder del Estado no ha hecho más que transformarse, adaptándose a las circunstancias, pero sin perder un ápice de su capacidad de influencia, ya que las jerarquías todavía juegan un importante papel en un amplio y sorprendente número de contextos institucionales y nacionales, no siendo previsible su desaparición. Pero no cabe

duda de que las reformas emprendidas, el impulso de las nuevas tecnologías y las nuevas corrientes de gestión pública son reales y tienen mucho que ver con las teorías comentadas (Echebarría et al. 2005; Eggers, 2005).

4.3 PRINCIPALES MODELOS EN LOS PAISES DE LA OCDE

La opción de analizar a los miembros de la OCDE se justifica por el hecho de que se trata de democracias liberales en lo político y de sistemas capitalistas avanzados en lo económico, manteniendo todos ellos elevadas condiciones de bienestar social, de servicios públicos asegurados y de gasto público (Olías, 2001). Aunque en algunos Estados las reformas comenzaron mucho antes, puede afirmarse que su impulso definitivo no se produjo hasta 1992, año en que se firmó el Tratado de la Unión Europea, que contemplaba la adopción de una moneda única y obligaba a los Estados miembros a respetar unos estrictos principios de convergencia en sus políticas económicas (reducción del déficit, de la deuda pública y de la inflación). A su vez, también fue el año en el que Bill Clinton accedió a la presidencia de los EEUU. Su programa electoral estableció como prioritaria la reforma de la administración federal bajo el lema de “un gobierno que trabaje mejor y cueste menos” (Gore, 1993). Para conseguir tales logros, ambos acontecimientos fijaban el horizonte 2000 como meta a la que llegar con unas estructuras públicas saneadas, ágiles, flexibles y eficientes. La implantación de procesos de innovación en la gestión pública ha seguido caminos diferentes en función de los rasgos diferenciales de cada país o grupo de países que los han adoptado (Frederickson, 1997, 1999). Aún así, y como se podrá ver, en todos ellos el contenido de la modernización es similar, repitiéndose principios tales como la consideración del usuario como cliente, la introducción de la competencia en los servicios públicos, las privatizaciones, la descentralización, la desconcentración, la reducción del tamaño de las organizaciones, el interés por la evaluación como forma de control democrático, el aseguramiento de la calidad, el uso de técnicas contractuales alternativas a la acción unilateral del Estado, la presupuestación ligada a objetivos y

resultados, la gerencialización, el *empowerment* o la flexibilización de las formas de gestión (European Commission, 2003b; Fox y Miller, 1996).

Por otro lado, los nuevos principios y herramientas de gestión pública se han visto enormemente influidos por el fenómeno de la globalización internacional, el cual se manifiesta (Fukuyama, 2004):

- En lo económico: por la evolución de la responsabilidad económica de los Estados debido a la necesidad de adaptación de sus finanzas al nuevo escenario mundial.
- En cuanto a gestión del conocimiento: por la transmisión de las informaciones y la circulación de las ideas por encima de las fronteras.
- En cuanto a la integración política e institucional: por la incidencia de las organizaciones internacionales (OCDE, UE, ONU, Banco Mundial) sobre la actuación de los Estados.

A su vez, a la hora de definir sus objetivos, todos los modelos se enfrentan a la dicotomía entre las siguientes alternativas imperfectas: Estado o mercado, Teoría de la Elección Pública o desburocratización a través de la privatización y, por último, inspiración tecnocrática o política de los programas de actuación. Las características principales de las dos corrientes se resumen en el siguiente cuadro (García-Pelayo, 1982, 1986; Gallego et al. 2000):

Cuadro 6: Características principales de los modelos centralizado y descentralizado de gestión pública.

Características:	Modelo centralizado, jerárquico o tradicional	Modelo descentralizado, autónomo o multidivisional
Filosofía y cultura de gestión	Énfasis en los procedimientos Legalidad <i>ex ante</i> Escasa autonomía del gestor Ciudadano administrado	Énfasis en los resultados Auditoria <i>ex post</i> Alta autonomía del gestor Ciudadano cliente
Separación entre responsabilidad política y de gestión	Escasa	Elevada

Gestión económica y financiera	Centralizada	Descentralizada
Rigidez de la envolvente financiera en la negociación presupuestaria	Escasa	Elevada
Conexión entre presupuesto y planificación plurianual	Escasa	Elevada
Finalidad del control interno	Legalidad y aplicación contable <i>ex ante</i>	Resultados y objetivos (legalidad <i>ex post</i>)
Gestión y RRHH	Centralizada	Descentralizada
Presencia de elementos competitivos en la producción	Escasa	Elevada
Correspondencia estructura organizativa-áreas funcionales-responsabilidad de gestión	Escasa	Elevada
Adaptación a las demandas ciudadanas	Escasa	Elevada

Fuente: Albi et al. (1997)

4.3.1 Modelo anglosajón

Los países anglosajones fueron los pioneros en la puesta en práctica de reformas en la gestión pública, siendo su modelo fuente de inspiración para otros Estados. Sus actuaciones están basadas en el llamado *New Public Management*, corriente que asume los postulados de la Teoría de la Elección Pública, propugnando la desburocratización de los aparatos públicos y la recuperación del control de las organizaciones por los responsables políticos, así como las prácticas administrativas del *management* norteamericano, que sostienen la superioridad de la gestión privada sobre la pública (Hogwood et al. 1985; Jennergren, 1981; Osborne, 2000). Así, la búsqueda de la eficiencia va acompañada del objetivo de garantizar la responsabilidad administrativa ante el

poder político (Goss, 2001; Graham et al. 1999). En este sentido, no resulta fácil hallar el equilibrio ante el dilema centralización-descentralización, es decir, entre el control de las agencias por parte de los responsables políticos que defiende la Teoría de la Elección Pública y la necesaria autonomía de las diferentes unidades administrativas defendida por la Doctrina del Management.

A continuación, pasamos a detallar esquemáticamente las aportaciones más significativas de los principales países del modelo anglosajón:

A. Australia. Las grandes líneas de la reforma iniciada en 1996 son las siguientes:

- Gestión de los servicios públicos basada, en la medida de lo posible, en los mismos principios que el sector privado.
- Flexibilidad en la gestión de los Recursos Humanos.
- Cada agencia debe responsabilizarse de su funcionamiento, ostentando la mayor autonomía posible en gestión financiera y de Recursos Humanos.
- Supresión de los procedimientos administrativos derivados de obligaciones legales que impongan elevados costos a la administración (Teoría de la economía de los costes de transacción).
- Superación del concepto de administración pública como mercado de trabajo homogéneo definido en términos de estándares comunes de empleo.
- Importancia de la ética y de los valores.

B. Reino Unido. Se trata de uno de los modelos de mayor difusión y ambición reformadora, además de ser uno de los primeros en aplicarse. Aunque muchas veces ha sido identificado con la época Thatcher, su alcance desborda este periodo legislativo, habiendo igualmente participado en su impulso los gobiernos laboristas.

Desde los primeros años de la década de los sesenta del siglo XX se produce en Gran Bretaña el diagnóstico de que el declive estructural del país en

términos comparativos podía ser abordado mediante la intervención sobre los mecanismos de actuación del Estado. A partir de ese momento, se desarrollan ambiciosos esquemas de reestructuración departamental y reorganización de las actividades gubernamentales, pretendiéndose a su vez mejorar los mecanismos de coordinación de las políticas, así como otorgar una mayor autonomía en la gestión a los niveles intermedios del servicio público. El fracaso inicial dio paso a un nuevo intento, instrumentalizado a través del llamado Informe Fulton, de 1968, mediante el cual pretendía lograrse una nueva profesionalidad en la administración que garantizase el control político del aparato burocrático (Teoría de la Elección Pública) a través de la creación de un departamento de Servicio Civil. En la década de 1970, la burocracia británica es fuertemente criticada y acusada de sabotear los primeros intentos de modernización, dándose un nuevo impulso político en el período Thatcher, centrado en las cuatro grandes áreas de actuación siguientes:

- Recorte de gastos a través de la reducción de efectivos (Teoría de la Economía en los Costes de Transacción).
- Cuantificación y medición de resultados.
- Concentración del poder en torno a los políticos y creación de unidades bajo su dirección con grandes responsabilidades administrativas (Teoría de la Agencia). Iniciativa *Next Steps* dirigida al aumento de la autonomía de gestión de las agencias gubernamentales responsables de la ejecución de políticas.
- Separación de las funciones de diseño y control de políticas de las funciones de gestión, encomendando estas últimas a agencias autónomas.

A partir de la década de 1980, las agencias, las privatizaciones y la externalización de actividades se generalizaron. A inicios de la década de 1990 aparecen las cartas de servicio, siendo su referente más importante la "Carta del Ciudadano" de 1991, que pretende plasmar los derechos de los administrados a la obtención de servicios públicos de calidad. En definitiva, y a modo de conclusión, el sentido general de las reformas británicas debe ser interpretado como un esfuerzo de la clase política dirigido a desmantelar las

prácticas corporativas de la administración en el nivel macro-organizativo y a lograr que la actuación administrativa se inspire en la búsqueda de la eficiencia en el nivel micro-organizativo (Keraudren, 1998; Keohane y Nye, 2001; Lawton, 1999).

C. Nueva Zelanda. Caracterizado por la radicalidad de sus actuaciones y por su continuidad a pesar de la alternancia política, el programa de reforma en Nueva Zelanda comenzó a mediados de los años ochenta del siglo XX con el propósito de combinar enfoques eminentemente liberales en política económica con un interés destacado por el mantenimiento de las políticas sociales. Su origen hay que buscarlo en los problemas económicos de la época, caracterizados por un grave endeudamiento, así como en un diagnóstico unánime sobre la ineficiencia de las administraciones públicas. Las políticas de empleo llevadas a cabo hasta ese momento habían dado lugar a una administración sobredimensionada que suponía un grave peso fiscal para la economía del país. Así, los principios del programa de reforma se basaban, por un lado, en la separación de las funciones comerciales y no comerciales, y por otro lado, en la separación de las funciones asesoras y administrativas, propugnándose la descentralización funcional y la autonomía de los gestores, junto con la mejora de los mecanismos de control político y de responsabilidad de éstos, en la línea de los postulados de la Teoría de la Agencia.

La reforma se llevó a cabo incidiendo de manera integrada y sincronizada sobre tres ámbitos diferentes:

- Estructuras públicas. A través de la reorganización de las empresas públicas para garantizar su funcionamiento transparente y en condiciones de mercado como paso previo a su privatización. El tratamiento de las funciones no comerciales se abordó a través de la conversión de las estructuras administrativas al modelo de la agencia, de inspiración británica.
- Función pública. Se otorgó a los jefes de agencia un amplio margen de maniobra en la gestión de Recursos Humanos, siguiéndose la tendencia

general de equiparar el estatuto de los empleados públicos al del sector privado.

- Gestión presupuestaria y financiera. Vinculando la financiación de las agencias a los resultados obtenidos.

D. Estados Unidos. Su filosofía se basa en los mismos principios económicos que han sido impulsados bajo la presidencia de Clinton. Se parte de la idea de que las transformaciones económicas y sociales ligadas a la globalización y la revolución tecnológica exigen reforzar las capacidades de aprendizaje y adaptación flexible al nuevo contexto. En el plano administrativo, se requiere que las burocracias públicas se adapten a un entorno radicalmente diferente a aquel en el que fueron creadas. Para ello, será preciso modificar la cultura administrativa, introduciendo el logro de objetivos, la orientación al cliente y el uso de los incentivos del mercado. Específicamente, el método utilizado se basa en la modificación de las fórmulas de gestión dirigida a primar el papel autónomo de los gestores, lo cual se conseguía a través de las siguientes acciones: 1) Desburocratización del funcionamiento administrativo, mediante la descentralización en las agencias de una parte relevante de los poderes de gestión de los Recursos Humanos y financieros; 2) Orientación al cliente no limitada a la búsqueda de la satisfacción del usuario y su participación en la formulación de objetivos, sino dirigida a procurar que las agencias trabajen en condiciones de mercado, aumentando el grado de libertad de elección de los usuarios; 3) Mayor capacidad de acción y decisión en los escalones más bajos de la organización y en las instituciones individualmente consideradas, dando lugar a un aligeramiento de las estructuras administrativas en sus escalones intermedios y, por último, 4) concentración de las tareas básicas de gobierno, limitando la actuación gubernamental a lo estrictamente necesario, evitando solapamientos y persiguiendo lograr objetivos de ahorro presupuestario a través de una significativa reducción del número de empleados (Gore, 1993).

Hay que subrayar que, al contrario que en los países defensores de las Teorías de la Agencia y de la Elección Pública, la tendencia norteamericana pretende reforzar la capacidad de los gestores a la hora de orientar estratégicamente sus

agencias. Ello es debido fundamentalmente al doble control político (por parte del presidente y por parte del congreso) que sufre la Administración (Peters, 1988b).

E. Irlanda. A causa de la existencia de una cultura política clientelista fuertemente vinculada a la historia administrativa del país y que ejerce un destacado papel de patronazgo, el movimiento de reforma no ha sido llevado a cabo con la radicalidad común en el modelo anglosajón. El carácter protector de la administración y su uso como instrumento de empleo en un país con una pobre economía dio lugar en los años de desarrollo del Estado del Bienestar a un aumento desproporcionado del número de empleados públicos. Así, la actividad modernizadora se inició en la década de 1980 con el objetivo fijado en los Recursos Humanos. Además, se introdujeron por primera vez en el modelo administrativo elementos de la cultura del *management*, desconcentrándose servicios en agencias separadas de los ministerios e introduciéndose mecanismos de gestión por objetivos. Sin embargo, estas iniciativas solamente fueron puestas en práctica de manera parcial. En la década de 1990 se lanza una nueva estrategia de reforma integral aplicada mediante técnicas *bottom-up* (cada departamento, por pequeño que sea, a la hora de poner en marcha un sistema de gestión estratégica, debe identificar sus propias fortalezas y debilidades), que posteriormente dio paso a una serie de acciones encaminadas a la provisión de servicios públicos de calidad, abiertos y transparentes, al incremento de la eficiencia administrativa y a la introducción de nuevos principios en la gestión de los Recursos Humanos.

F. Canadá. Enmarcado dentro del modelo anglosajón, el aspecto más significativo del caso canadiense es que la reforma avanzó de igual manera y al mismo ritmo en todos los niveles de la administración (Sindicatura, 2000).

Los cambios en el modelo de gestión pública canadiense pueden enmarcarse en dos etapas bien diferenciadas:

1. En la década de 1980, los diferentes gobiernos no adoptaron posturas radicales de reforma de sus administraciones. Una economía en expansión, a pesar de algunas recesiones, distrajo la atención pública de las preocupantes tendencias subyacentes en las finanzas. Los gobiernos eran conscientes de estos problemas, pero tampoco querían recibir críticas de los ciudadanos por la reestructuración o el recorte de programas. Así mismo, lo prioritario en aquel momento era solucionar el debate sobre las consecuencias del libre comercio, la reforma constitucional y la reforma fiscal. Por tanto, solo se acometieron pequeños ajustes administrativos de carácter gerencialista, tales como la creación de los presupuestos únicos de funcionamiento, que ofrecían una mayor flexibilidad presupuestaria a los gestores, o la proliferación de las llamadas agencias operativas especiales, en los mismos términos que los anteriores.
2. La década de 1990 comenzó con una fuerte recesión económica, seguida de una recuperación sin creación de puestos de trabajo. Los déficit en todas las administraciones eran cada vez más elevados y los ciudadanos no estaban dispuestos a soportar más aumentos en los niveles impositivos, lo cual hizo ver a los gestores públicos la necesidad de acometer estrategias indirectas y decrementales centradas en la reestructuración y eliminación de programas de gasto, las cuales a su vez incidirían de forma directa en las estructuras burocráticas. Las transferencias federales a las provincias también se redujeron, lo cual motivó que muchas veces estas últimas se avansasen, por propia necesidad, a las reformas estatales, introduciendo organigramas más horizontales, así como otras técnicas para conseguir una mayor eficiencia, tales como consultas a los ciudadanos y a expertos sobre las prioridades presupuestarias y sobre las estrategias para la reducción del déficit antes de dar a conocer sus presupuestos. Todos estos métodos presentaban la reducción del déficit como una estrategia dirigida a favorecer el bien de toda la comunidad, produciéndose un efecto de contagio entre las administraciones y entre éstas y sus administrados.

Así pues, se puede concluir que la reforma canadiense, probablemente por necesidad propia, presenta una evolución diferente a la del resto de países del

modelo anglosajón, con un mayor impulso en la década de los noventa, planificado, sostenible y transmitido a todos los niveles de su administración (Losada, 2003; Longo y Echebarría, 2001).

4.3.2 Modelo europeo continental

Puede definirse como de reforma incremental, ya que el modelo clásico de administración pública sólo se ve modificado por determinados cambios graduales y parciales que no afectan a los elementos constitutivos del mismo. Así, características como la seguridad en el empleo o la promoción basada en la antigüedad continúan vigentes. Dentro del contexto continental, la gestión pública se considera diferente de la privada, siendo los valores en cuanto al papel del Estado en la economía y la sociedad radicalmente distintos a los del modelo anglosajón. Así, mientras que la perspectiva liberal británica persigue la reducción del papel del Estado en la economía y en la sociedad, las reformas continentales van dirigidas a reforzar la legitimidad de su intervención a través de las nuevas fórmulas de actuación (MAP, 1990, 1991). Por países, Grecia e Italia dirigen sus esfuerzos a reforzar las estructuras estatales, dentro de su lucha contra la corrupción y para un mayor saneamiento de la vida pública. En cierto modo, se trata de promover nuevamente la administración weberiana, así como el control de legalidad en el sector público. Por el contrario, en Francia, Alemania y España tratan de desburocratizar y agilizar unas administraciones cuya orientación no se dirige con suficiente intensidad hacia la eficiencia y el logro de objetivos (Lowndes y Skelcher, 1998; Longo, 1999, 2004, 2005; Lozano et al. 2005).

A. Francia. Es el paradigma del sistema administrativo tradicional, caracterizado por dos aspectos fundamentales: estructuras considerablemente jerarquizadas y centralizadas, e impulso estatal fuertemente dirigista e intervencionista en la vida económica y social. Ahora bien, en cuanto al primer aspecto, la rigidez estructural debe entenderse, únicamente respecto al diseño e implementación de políticas generales, responsabilidad de la administración

central, puesto que a la hora de poner en práctica dichas directrices, y debido al gran peso político de las administraciones territoriales, la situación se vuelve mucho más compleja, requiriendo constantes procesos de negociación y ajuste mutuo. Por tanto, el modelo francés está definido por un diseño institucional de tipo *top-down* basado en la jerarquía, junto con una acomodación al terreno de lo concreto que permite una integración desde abajo, facilitando la eficiencia de la intervención del Estado. Así, al lado de una concepción jerárquica del cambio administrativo, de consecuencias limitadas y manifestada en una estrategia basada en la regulación por parte del primer ministro, se observa una implantación exitosa de innovaciones parciales adaptadas a determinadas necesidades particulares.

Los diferentes programas de reforma en Francia parten de la proclamación de los valores republicanos, que otorgan un papel capital a los poderes públicos como garantes de la cohesión social, la igualdad de acceso a los servicios públicos y el respeto de la igualdad ante la ley. Las primeras actuaciones de gran alcance empezaron a mediados de la década de 1980, continuando en años sucesivos a pesar de las diversas alternancias en el poder, y manteniendo el énfasis en los Recursos Humanos, en la desconcentración, en la gestión flexible y en el papel de los usuarios. En la década de 1990 surgió un nuevo impulso reformista que fue precedido de una labor de análisis intelectual promovida por la cúspide política. En este sentido, destaca el llamado *Rapport Picq*, el cual se ocupaba tanto del papel del Estado en la sociedad y la economía como de su organización. Por lo que respecta a esta última cuestión, es manifiesta la preocupación por la escasa funcionalidad de la organización administrativa francesa y de sus procesos decisorios, subrayándose la importancia de modificar las relaciones entre el Estado, las colectividades locales y los organismos autónomos de finalidad social, fundamentalmente introduciendo mayores dosis de responsabilidad financiera, fomentando la capacidad gestora de la función pública y estableciendo políticas efectivas de Recursos Humanos, todo ello unido a un mayor control y transparencia en el gasto público, traducido en propuestas de reforma del proceso presupuestario.

La operacionalización de todas estas propuestas se ha llevado a cabo mediante programas plurianuales de modernización, y han redundado en la mejora de las relaciones entre los usuarios y la administración, la reducción de la administración central a través de fórmulas de desconcentración, una mayor movilidad profesional, la renovación del procedimiento presupuestario y un aumento de la capacidad de gestión de los responsables públicos. A pesar de todo, una gran dosis de escepticismo planea sobre el éxito y la efectividad de la modernización administrativa. El sector público francés es excesivamente rígido y carente de cultura organizativa propensa al cambio, de ahí que muchas veces las estrategias globales de transformación no hayan progresado en la medida que cabría esperar del voluntarismo político con el que han sido impulsadas. En cambio, cabe destacar la relevancia de determinadas innovaciones parciales, tales como las dirigidas a crear centros de responsabilidad en los ministerios a través de la delegación en el establecimiento de objetivos de programación presupuestaria plurianual, la creación de agencias reguladoras independientes (el defensor del pueblo, la Comisión nacional de acceso a los documentos administrativos o la Comisión nacional de informática y libertades, por ejemplo), la evaluación de políticas públicas o ciertas privatizaciones llevadas a la práctica.

B. Alemania. Al igual que en el caso francés, se caracteriza fundamentalmente por la aplicación de ajustes parciales que no ponen en cuestión a la estructura administrativa tradicional. Así, los elementos clásicos de la cultura y tradición administrativa se mantienen.

Pueden distinguirse dos periodos: el previo y el posterior a la unificación de las dos repúblicas. En la primera etapa, la administración alemana se inscribe dentro del movimiento general de adaptaciones parciales a los nuevos fenómenos sociales. Por el contrario, a partir de la unificación, en un primer momento se detiene el impulso transformador, concentrándose el esfuerzo organizativo de la administración federal en la adaptación a la nueva situación territorial, y apenas introduciéndose nuevas fórmulas en este ámbito. No obstante, sí se producen transformaciones sustanciales en la administración

local, las cuales se enmarcan dentro de la tradición alemana de administración comunal. El nuevo modelo de dirección de los entes locales se caracteriza por presentar una estructura similar a la de un grupo privado, es decir, separación funcional entre política y administración, gestión descentralizada de recursos, nuevas fórmulas contractuales, innovaciones en la gestión presupuestaria y de personal, y políticas de privatización y desregulación. Finalmente, en la actualidad se aboga por un reforzamiento de las estructuras en todos los ámbitos bajo la inspiración de los instrumentos de gestión de calidad, todo ello operacionalizado a través de la creación de una *Oficina del Estado Moderno* dependiente del Ministerio del Interior, que deberá coordinar la aplicación de las innovaciones en las diferentes administraciones.

C. España. Los dos principales impulsos se producen con la llegada de la democracia y con el ingreso y posterior cumplimiento de los indicadores de convergencia establecidos por la Unión Europea (Sindicatura, 2000; Mendoza, 1990, 1991, 1995). Con el fin de la dictadura franquista se produce un gran cambio en el sistema administrativo, hasta el momento fuertemente centralizado. La descentralización se acentúa con la constitución del Estado autonómico y con el reconocimiento constitucional del principio de autonomía local, en virtud del cual los entes locales recuperan un poder administrativo real dentro de su ámbito que hasta el momento no había sido más que teórico. Tampoco cabe duda de que los principios de privatización³² y contractualización están a la orden del día, con las correspondientes mejoras en los servicios.

Por otro lado, el Real Decreto 1259/99 implanta las llamadas “Cartas de Servicios”, inspiradas en el modelo anglosajón, estableciendo los siguientes objetivos:

- Compromiso gubernamental con los niveles de calidad en los servicios.

³² A modo de ejemplo, son famosas las privatizaciones de Telefónica y de las autopistas. A ellas habrá que unir en un futuro no muy lejano la de Correos y las aeroportuarias.

- Creación de mecanismos de comunicación e información general o personalizada con el ciudadano.
- Facilidad de acceso a los servicios mejorando sus condiciones de prestación.
- Aseguramiento de la calidad en los servicios y la protección del medio ambiente.
- Establecimiento de estándares e indicadores de calidad.
- Autoevaluación y evaluación externa de los servicios, recogiendo la opinión de los usuarios.
- Obligación de establecer planes de mejora continua.

La citada disposición legal defiende en su preámbulo la necesidad de estos principios cuando afirma que los mecanismos administrativos convencionales con frecuencia no son suficientes ni eficaces para garantizar los derechos de los ciudadanos. Por eso, la administración habrá de asegurar la mejora continua de los servicios y de las prestaciones. Como aspecto negativo, aunque la creación de entes autónomos y la aplicación de los principios de modularización³³ y corporatización han aumentado de forma considerable durante los últimos años, las actividades modernizadoras topan frecuentemente con una legislación inadecuada y desilusionante. En este sentido, la mayoría de los nuevos entes tampoco disponen a medio plazo de programas de actuación razonados y detallados ni están sujetos a controles de eficiencia y eficacia.

4.3.3 Modelo europeo septentrional

Se aplica en los Países Bajos y en los Países Escandinavos. En general presenta un perfil reflexivo, pragmático, gradual y negociado que lo separa de la concepción radical del ámbito anglosajón. Así, no rechaza de modo categórico el modelo de gestión administrativa tradicional, sino que únicamente cuestiona su utilidad en algunos ámbitos de actuación, sustituyéndolo en

consecuencia por otras fórmulas más eficientes. En la Europa septentrional, una gran parte de los servicios públicos son proporcionados en colaboración con diversas instituciones sociales de naturaleza privada o semipública y, en el caso escandinavo, con un gran protagonismo de los gobiernos locales. Igualmente, el carácter fuertemente igualitario de su cultura política y administrativa ha impedido históricamente el apropiamiento del Estado por la élite burocrática (Metcalf y Richards, 1987; Meyer y Allen, 1997; Moore, 1998).

A. Países Bajos. Las reformas introducidas han mantenido un impulso constante a lo largo de las décadas de los ochenta y los noventa. El objetivo global ha sido la reducción del tamaño y alcance del gobierno a través de la privatización, la creación de agencias y el análisis de las diferentes formas de intervención y gasto público. Las iniciativas de los primeros años, inspiradas en las reformas anglosajonas y en la crítica a los excesos de la intervención estatal en la economía, dieron lugar a transformaciones sustanciales y estaban dirigidas al logro de los siguientes objetivos:

- Reconsideración del gasto público: Identificándose una serie de áreas de actuación cuya necesidad fue analizada en términos de eficiencia y eficacia. Esta práctica se ha convertido en una labor anual sistemática realizada por el Ministerio de Finanzas neerlandés.
- Reorganización de los servicios administrativos centrales.
- Desregulación de la intervención gubernamental.
- Descentralización: Este objetivo no se consiguió.
- Desburocratización de la organización gubernamental.
- Inicio de un proceso de privatizaciones.

En la década de 1990 se desarrolló un nuevo proyecto con el fin de reducir las tareas gubernamentales y mejorar las estructuras organizativas. El nuevo programa acentúa la preocupación por las consecuencias económicas de la gestión pública y la reducción del gasto público. A partir de este momento, las transformaciones holandesas se centraron en objetivos más concretos:

³³ Los principios de corporatización y modularización serán tratados en el apartado siguiente.

creación de agencias, orientación hacia el cliente, aumento de la productividad del sector público o privatización de la Seguridad Social, entre otros.

B. Suecia. Las innovaciones en los Países Escandinavos son similares al caso neerlandés: por una parte, se pretende mantener una concepción del servicio público que garantice la predictibilidad y el igual tratamiento de los ciudadanos, alejándose de los modelos que optan por la utilización de mecanismos de mercado; por otra, se introducen reformas sustanciales en determinados ámbitos parciales. La reforma sueca se inició como consecuencia de la crisis económica de los noventa y de los retos que planteó al país la internacionalización y el ingreso en la Unión Europea. Concretamente, los objetivos de la modernización se centraron en la revisión de los procesos presupuestarios, mediante la introducción de mecanismos de gestión por resultados, así como en la delegación de la toma de decisiones del gobierno a las agencias en materia de organización, personal y finanzas.

C. Dinamarca. El proceso reformista en Dinamarca pretende combinar el imperativo de la eficiencia junto con el objetivo de la defensa de la economía social de mercado a través del protagonismo estatal, identificándose en mayor medida con las fórmulas del modelo anglosajón. Se defiende una orientación hacia el consumidor, que amplía su participación en el diseño de los servicios públicos, se introducen reformas presupuestarias encaminadas a la descentralización de las decisiones y la medición de resultados y, finalmente, se intensifica el uso de fórmulas contractuales en la gestión de políticas a través de la creación de sociedades limitadas públicas, traducción danesa de la fórmula de la agencia. La particularidad danesa radica en el hecho de que el sistema de agencia había sido profusamente utilizado en la década de 1970, con anterioridad a la generalización de la fórmula. En los años ochenta y noventa del siglo XX se reestructuró el sistema mediante la introducción de cierta dosis de centralización y de un control gubernamental más estricto, ya que los dirigentes llegaron a la conclusión de que las agencias en funcionamiento ejercían un protagonismo político que no les correspondía (Olías, 2001). En definitiva, la reforma danesa persigue cambiar el énfasis en el

mero control del gasto por formas de gestión orientadas a los resultados, estableciendo objetivos exigibles, prioridades y mediciones en el desempeño, pero sin descuidar la responsabilidad ministerial en el diseño, control y evaluación de las políticas.

4.3.4 Países en transición

Se agrupa bajo este epígrafe a un conjunto de países que, pese a su disparidad y separación geográfica, tienen como característica común la búsqueda y consecución de la convivencia y el equilibrio sostenible entre determinados principios de la administración tradicional y ciertas fórmulas de *management* moderado. La mayoría de ellos debe hacer frente al reto de afianzar un frágil Estado de derecho, de ahí la utilización, en ocasiones obligada, de fórmulas de tipo mixto.

A. México y Turquía. Presentan las siguientes similitudes:

- Su menor nivel de desarrollo les enfrenta al reto del crecimiento económico, fuertemente determinado por su integración en espacios económicos y comerciales abiertos como el europeo o el norteamericano, según el caso.
- Asumen principios democráticos cuyo traslado a la práctica cotidiana resulta insuficiente en diversos ámbitos, por lo que la profundización democrática forma parte destacada de su agenda política.

B. Polonia, Hungría y la República Checa. Al igual que en los anteriores, la reforma de las estructuras y la gestión administrativa es una condición inexcusable para el ingreso en la Unión Europea. En este contexto, la reestructuración de las instituciones públicas es esencial para la transición a la economía de mercado.

C. Corea. Su rapidísimo crecimiento económico, protagonizado en gran medida por un Estado intervencionista, ha generado múltiples tensiones políticas y

sociales. Todo ello unido al frágil Estado de derecho, a la corrupción y a la grave crisis económica asiática de finales de los noventa fueron las causas del impulso de diversos programas de reforma.

4.3.5 El modelo de la Unión Europea

En la actualidad, los Estados nacionales se encuentran sumidos en un doble proceso de traslación de sus capacidades de gobierno. *Ad intra*, por un lado, a instituciones subnacionales, ya sean de carácter federal, regional o local, y *ad extra*, por el otro, a organizaciones internacionales o supranacionales. Uno de los más representativos entre estos últimos es el de la integración europea. En efecto, la Comunidad Europea es una organización compleja compuesta por diferentes lógicas intergubernamentales y supranacionales que soporta la actuación de múltiples actores a diferentes niveles y con diferentes estatutos, privilegiando la noción de soberanía compartida.

Para el estudio de la gestión pública comunitaria y de sus innovaciones hay que partir de la base de que la actuación de la Comisión Europea está concentrada en tres categorías de intervenciones:

- Regulaciones de carácter estratégico.
- Control de aplicación de los actos comunitarios.
- Financiación de algunos programas.

En estos procesos, la fase de aplicación de las políticas, es decir, aquella en la que esencialmente toman cuerpo los valores operativos de gestión, sólo se efectúa excepcionalmente de modo directo por los órganos comunitarios, siendo lo habitual la instrumentalización a través de las administraciones nacionales, de ahí que cuando se habla de gestión pública en la Unión Europea nos estemos refiriendo a la capacidad, más abstracta que operativa, de intervenir en la realidad a través de regulaciones, financiaciones, controles y terceros actores.

Para que esta gestión intergubernamental pueda ser plena y efectiva, será necesario tener en cuenta las siguientes prioridades:

- Lograr la capacitación del personal de las diversas administraciones a fin de que se adapten al carácter multinacional y multicultural de la intervención pública comunitaria, así como a la cooperación y al consenso entre los Estados.
- Aprovechar las sinergias surgidas a raíz del carácter complejo y desestandarizado de los procesos de implementación de los actos comunitarios, que exigen en su aplicación nuevas pautas de funcionamiento y numerosos elementos modernizadores.
- Fomentar las prácticas de reforma coordinadas, las cuales no tienen porqué incluir siempre a todos los Estados miembros.
- Promocionar la utilización de redes que combinen relaciones formales e informales junto a comportamientos que privilegien la negociación entre multitud de actores con diferentes estatutos, recursos y nacionalidades.

En este contexto, la Comisión Europea se encuentra actualmente inmersa en un proceso de reforma y cambio que afecta principalmente a la gestión interna de la institución, y cuyas líneas de actuación más importantes son las siguientes:

- *Gestión basada en las actividades.* Se trata de adoptar conjuntamente y para todos los niveles organizativos las decisiones derivadas de las prioridades políticas y de los recursos correspondientes. De este modo se persigue conseguir la articulación de la planificación estratégica con la programación operativa de las actividades, así como la supervisión y evaluación de su ejecución; el incremento de la sensibilización respecto de los costes mediante decisiones integradas de prioridades, objetivos, actividades y recursos y, finalmente, el establecimiento de un tipo de gestión orientado a la eficacia más que al control. Todo ello requiere la armonización de las siguientes tareas:

- Planificación estratégica y presupuesto, estableciendo prioridades quinquenales, así como estrategias políticas anuales.
 - Programación operativa y de gestión para traducir dichas estrategias anuales en programas de trabajo específicos y plenamente operativos.
 - Supervisión y elaboración de informes que garanticen la recogida regular de información sobre resultados y utilización de recursos, y que servirán de base para el informe anual de actividad.
 - Evaluación de la eficacia y valor añadido obtenido por las unidades operativas.
 - Auditoria interna que evalúe de manera independiente los sistemas de gestión de los servicios.
- *Externalizaciones.* Surgidas a raíz del debate más amplio acerca de cuáles han de ser las tareas en que debe centrarse la Comisión para que su cometido resulte eficaz y acorde con las disposiciones de los tratados. En este sentido, y bajo la máxima “actuar menos para actuar mejor”, la Comisión se encargará siempre de la ejecución de las actividades esenciales, pudiendo delegar determinadas tareas accesorias que no sean fundamentales para su actividad teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:
- Prevalencia del método más eficiente y eficaz.
 - Respeto a las normas legislativas y presupuestarias.
 - Visibilidad del papel de la Unión Europea.
 - Reserva por parte de la Comisión de un nivel adecuado de conocimientos especializados.
 - Conservación de la libertad de acción de la institución comunitaria.
 - Objetividad, imparcialidad y proporcionalidad.
 - Obligatoriedad de la rendición de cuentas.

La descentralización podrá tomar tres formas esenciales:

- Desconcentración, o delegación de responsabilidades en organismos públicos integrados bien en las estructuras administrativas comunitarias, o bien en organismos públicos nacionales o transnacionales que actúen como intermediarios en la ejecución de determinadas políticas comunitarias.
 - Descentralización, o delegación de responsabilidades en organismos públicos nacionales.
 - Subcontratación, o delegación de tareas a entidades privadas a través de relaciones contractuales.
-
- *Métodos de trabajo más eficaces y orientados a los resultados: los programas de trabajo.* Debido a que la simplificación de los procedimientos administrativos favorece la eficacia, la Comisión aboga por la gestión descentralizada, así como por el desarrollo de buenas prácticas. En este sentido, el Libro Blanco complementa a ambos objetivos con la asunción de mayor responsabilidad por parte de los empleados públicos mediante la desconcentración interna, la simplificación de las decisiones, la descripción adecuada de los puestos de trabajo, la asignación de tareas concretas, la cooperación entre servicios y los intercambios de información entre actores públicos y privados. Todas estas actividades deberán ser supervisadas de manera continua y aplicando métodos de gestión de calidad.
-
- *Nuevas tecnologías.* La acción administrativa conjunta e integrada requiere fuertes inversiones en tecnología que faciliten la gestión e interacción entre la administración comunitaria y las de los Estados miembros, así como las relaciones con los ciudadanos y demás *stakeholders*. En este sentido, la Comisión otorga especial relevancia al uso de Internet, a la actualización de las redes de comunicaciones, al refuerzo de su seguridad, a las consultas interactivas y a la adaptación del marco legal para permitir la utilización de medios electrónicos en los procedimientos de contratación pública u otras transacciones.

4.4 PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

Como se viene afirmando a lo largo de todo este trabajo, la conversión del Estado gestor en Estado impulsor ha dado lugar a un cambio gradual en las administraciones públicas, modificando su concepto, tamaño, estructura y cultura corporativa. El Estado impulsor deja en parte de ser burocrático para adoptar ciertas prácticas de tipo gerencial y a su vez, se produce la generalización de determinados conceptos y actuaciones que constituyen la base de lo que ha de ser la administración pública del siglo XXI (Osborne y Gaebler, 1994; Sindicatura, 2000; OCDE, 1995, 1997, 1998, 2002b, 2004, 2005; Peters, 1988a, 1988b; Pollit y Bouckaert, 2000; Prats, 2005; Putnam, 1993):

- 1 Principio de privatización y contractualización.** Según este principio, todas aquellas actividades que puedan ser desarrolladas por el sector privado no deberían ser retenidas por el sector público. Dicho de otro modo: es mejor facultar que servir directamente. La reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia es una de las técnicas más utilizadas de la Nueva Gestión Pública, se lleva a cabo a través de las privatizaciones, que vienen produciéndose desde los años setenta, coincidiendo con la primera crisis del Estado del Bienestar, e implica a su vez la desregularización de amplios sectores de la actividad. Se parte de la idea de que “nadie, ni el Estado, puede remar y llevar el timón a la vez”, así como de que el intervencionismo de éste debe dejar de controlar a la sociedad y de lastrar la libre competencia. Por otro lado, a través de los contratos se persigue obtener una mayor transparencia y la reducción de los costes.

La privatización puede producirse a través de las siguientes formas:

- Privatización material: Transferencia de servicios del sector público al privado de forma directa. Aún así, el agente financiador sigue siendo la administración (por ejemplo, la recogida de basuras).
- Concesiones: En este caso, los servicios transferidos al sector privado deben financiarse mediante las tarifas que éste cobra a los usuarios (por ejemplo, las autopistas).
- Contratación: Bienes o servicios contratados a empresas o suministradores privados (por ejemplo, la ejecución de obras públicas).
- Privatización implícita: Liberación de sectores monopolísticos o dominados por empresas estatales introduciendo el concepto de libre competencia (por ejemplo, el servicio postal).
- Privatización financiada: Financiación privada de actividades que corresponderían al sector público (por ejemplo, la actividad de las ONG's).
- Privatización real: Transferencias de empresas públicas al sector privado (por ejemplo, la privatización de Telefónica).
- Empresas mixtas: Sociedades con capital mixto público y privado (por ejemplo, Agbar).

2 Principio de modularización o corporatización. Defiende que los grandes sistemas operativos que, debido a su tamaño, llegan a un importante grado de complejidad, deben ser substituidos por subsistemas más ágiles, manejables y efectivos (principio holístico). De este modo, se tiende hacia una organización modular de la administración a través de la utilización de entes autónomos, agencias o *authorities*, junto con una disminución del tamaño de los organismos superiores. Este tipo de prácticas han sido ampliamente utilizadas en países como Australia y Nueva Zelanda como paso previo a las privatizaciones, dando lugar a una disminución de las leyes administrativas en favor de la legislación común civil y mercantil. Otro de los efectos del principio es que fomenta el *benchmarking* y la competencia directa entre estos entes autónomos y la empresa privada,

dependiendo de ello su supervivencia³⁴. En definitiva, se consigue un cambio de cultura en el gobierno y una mayor orientación hacia el ciudadano.

3 Principio de programación política y ejecución gerencial. En un gobierno moderno los políticos deben marcar las estrategias y los objetivos a conseguir; complementariamente, el gestor público profesional ha de desarrollar la táctica y la consecución material de los objetivos marcados por los políticos (eficacia). Los límites entre ambos campos no deben ser traspasados.

Así, las características principales de un gobierno adaptado a la Nueva Gestión Pública deben ser las siguientes:

- Visión y planificación estratégica a largo plazo y escalonada, donde se tengan en cuenta los impactos previstos, que a su vez habrán de ser proyectados sobre evidencias y no sobre dogmas políticos.
- Transparencia e información clara y sin censura de los resultados obtenidos, así como de las medidas rectificativas tomadas, si procede.
- Administración pública modélica con funcionarios motivados y eficientes.

El hecho de que sea el gobierno quien fije las estrategias y las políticas no impide otorgar a los gestores públicos un alto grado de flexibilidad para conseguir los objetivos fijados, obteniendo a su vez incentivos en función de su grado de cumplimiento y siendo responsables directos de su gestión. Ello supondrá la existencia de unidades de eficiencia cuyo objetivo será la valoración del grado de eficacia de las unidades modulares.

³⁴ En España, cabe destacar la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

4 Principio de descentralización. Este principio se corresponde, en cierto modo, al principio de subsidiariedad: se trata de acercar las competencias a un nivel lo más básico y cercano al ciudadano posible. Las funciones que pueda desempeñar la administración local no las ha de realizar la comunidad autónoma, y a su vez, lo que pueda hacer esta última no tiene porqué asumirlo el gobierno central. Ha de procurarse que la administración se sitúe lo más cerca posible de sus administrados, sin perjuicio del derecho de tutela reservado a los organismos superiores.

Las ventajas de la descentralización son las siguientes:

- Un contacto más directo con el ciudadano.
- Posibilidad de adaptación de las soluciones a la problemática territorial concreta.
- Aparición de nuevas ideas en determinadas zonas que pueden ser trasladadas a otros ámbitos territoriales. Este es uno de los éxitos de la administración norteamericana: el disponer de un gran campo de experimentación en sus estados, condados y municipios.

El movimiento descentralizador ha sido general en toda Europa, habiéndolo adoptado países como Holanda, Suecia e incluso Francia, de profundas raíces centralistas. En España, la descentralización administrativa propiamente dicha se da por primera vez con la creación de las autonomías.

5 Principio de eficiencia y eficacia. La administración pública, al igual que cualquier actividad económica o de gestión, debe actuar bajo los criterios de eficiencia y eficacia. Este principio se encuentra constitucionalmente reconocido y la obligatoriedad de su cumplimiento desarrollado tanto por las leyes de procedimiento administrativo como por las de organización y funcionamiento de las diferentes administraciones. Hasta tal punto es así que, en países avanzados como Holanda, la preocupación por el control parlamentario de legalidad ha dejado paso, evidentemente sin

abandonarse, al interés por el conocimiento de la eficacia y eficiencia administrativas. La eficacia se refiere tanto al grado de consecución de los objetivos previstos (*outputs*) como a los resultados de los impactos efectuados (*outcomes*). Para ello, y en relación directa con la planificación estratégica y con la mejora de la calidad de gestión, dichos objetivos deben ser conocidos y evaluables. Así, la cuantificación puede ser dineraria o no dineraria, y su grado de cumplimiento ha de poder ser comprobado y comparado con estándares de tendencia o predeterminados. La eficiencia relaciona a los *outputs* con los medios humanos, materiales y financieros utilizados para su obtención. También en este caso son posibles los estándares cronológicos y el *benchmarking*. El principio de eficiencia y eficacia es la base necesaria para el buen funcionamiento del principio de modularización, puesto que la supervivencia de los entes y agencias que forman la administración modular depende en gran medida de que con una adecuada y económica utilización de los recursos (eficiencia) se obtengan los resultados esperados (eficacia). De igual manera, también de estos factores dependerá la retribución de su personal.

- 6 Principio de rendición de cuentas y control de la gestión.** El gestor público es el responsable de la veracidad de las cuentas o estados financieros, así como de la operatividad, gestión y buen funcionamiento de la entidad, servicio o programa a su cargo. El significado del citado principio es equivalente al concepto anglosajón *accountability*, de difícil traducción, e implica que el responsable puede ser llamado a justificar, o rendir cuentas, ante los superiores que lo hayan autorizado (en última instancia, los ciudadanos). Este proceso, de muy difícil aplicación en los países en vías de desarrollo, ya que requiere conocer en todo momento lo que está pasando en la administración, implica a su vez la demostración de que las condiciones de eficacia y eficiencia han sido óptimas, así como el conocimiento previo de los objetivos perseguidos, su grado y modo de consecución. En este sentido, se hace necesario disponer, por parte de los altos cargos, de información periódica y continuada suficiente y al nivel

adecuado, facilitada a través de cuadros de mando que agrupan multitud de indicadores de gestión. El conocimiento del coste de los servicios públicos, bien sea mediante sistemas contables de costes por actividad (**Activity Based Costing**) o a través de métodos extracontables, es uno de los principales objetivos de las administraciones modernas, además de objeto de interés para multitud de *stakeholders*. Por tanto, parece claro que los entes públicos deben dotarse de los instrumentos necesarios para poder conocer y juzgar su propia gestión, además de para informar al ciudadano de sus derechos y de los resultados de ésta (cartas de servicios). En Gran Bretaña, por ejemplo, el departamento *Next Steps* incluye en una sola publicación las memorias resumidas de cada agencia gubernamental, así como los resultados previstos y los conseguidos durante el año anterior, mediante la utilización de series cronológicas comparativas.

7 Principio de simplificación administrativa. Las disposiciones administrativas han de ser lo menos complicadas posible, debiendo ser redactadas con un lenguaje suficientemente llano como para poder ser entendidas por cualquier persona medianamente informada. Así mismo, la administración pública debe evitar en lo posible las gestiones y actuaciones desproporcionadamente costosas, innecesarias o duplicadas.

Ha sido en Estados Unidos donde la aplicación de este principio ha conseguido un mayor grado de pragmatismo. Las principales actuaciones emprendidas son las siguientes:

- Estimulación de los funcionarios para que reinventasen la parte de trabajo o servicio a su cargo (reingeniería de procesos).
- Instancia al Congreso para la promulgación de las leyes necesarias para la reducción del personal administrativo.
- Revisión y anulación de programas improcedentes.
- Establecimiento de prácticas de *benchmarking*.
- Utilización de indicadores de rendimiento o *performance*.

- Implantación de un sistema de costes de tipo ABC.
- Medidas para dar a conocer al público las actuaciones administrativas.
- Asignaciones presupuestarias básicas y de fácil movilidad.

8 Principio de colaboración entre el sector público y el sector privado.

Aunque sin llegar a desaparecer totalmente, la línea que separa el sector público del privado se está haciendo cada día más difusa. Es una realidad habitual en nuestros días el trabajo conjunto entre los dos sectores para consensuar los programas y acercarlos al máximo a los ciudadanos. Este objetivo se consigue a través de las aportaciones y participación de los diferentes tipos de organizaciones civiles existentes: federaciones, colegios profesionales, patronal, sindicatos, universidades, ONGs, agrupaciones ciudadanas, etc. El intercambio de ideas, procedimientos y conceptos es cada vez más frecuente. Así, por ejemplo, cabe destacar la implantación en el sector público del sistema contable de doble partida y del principio del devengo, ambos procedentes del mundo privado, además de la proliferación de comisiones mixtas con representación paritaria publico-privada. En definitiva, la citada colaboración persigue conseguir la percepción del ciudadano de que la administración se adelanta a sus necesidades antes de que éste las reclame. En este sentido, y también a modo de ejemplo, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público, tipifica normativamente los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, como nuevas figuras contractuales que podrán utilizarse para la obtención de prestaciones complejas o afectadas de una cierta indeterminación inicial, y cuya financiación puede ser asumida, en un principio, por el operador privado, mientras que el precio a pagar por la Administración podrá acompasarse a la efectiva utilización de los bienes y servicios que constituyen su objeto.

9 Principio de innovación. Como toda actividad humana, la administración pública está sujeta a la necesidad de innovarse continuamente. Los

constantes cambios de la economía, de la tecnología y de la percepción de la opinión pública no permiten mantener posicionamientos estáticos. Se impone la llamada administración electrónica, que se sirve de las nuevas tecnologías para relacionarse con los ciudadanos y con otras administraciones. Para su implantación, serán necesarios tanto la voluntad política como la implicación de todos los usuarios, habiendo de acometerse las reformas de forma integral, puesto que comportan un cambio de cultura en toda la organización. Generalmente, las innovaciones parciales adolecen de una falta de encaje con el resto de administración no reformada que aboca la iniciativa al fracaso.

4.5 EFECTOS SOBRE LAS ORGANIZACIONES

Los cambios acaecidos en las administraciones fruto de la adaptación a los modelos de Nueva Gestión Pública, así como de la aplicación de los principios inspiradores de dichos cambios, se manifiestan de manera general en sus empleados o clientes internos, en los clientes externos o administrados, en los demás grupos de interés y en los procesos y modelos de gestión organizativos:

1 Clientes internos: los Recursos Humanos. Cuando hablamos de personal de las administraciones públicas nos estamos refiriendo a un colectivo amplio, variado y profundamente afectado por los cambios acaecidos en el sector público en España a lo largo de los últimos veinte años, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- El reconocimiento constitucional del Estado de las autonomías, proceso novedoso y único en su forma de ejecución, provocó la descentralización del Estado en varios núcleos de poder (estatal, autonómico y local) diferenciados entre sí, la existencia de tres tipos de administraciones públicas, cada una con su propia problemática y dinámica de

funcionamiento y, por último, la pérdida de personal de la administración central en favor de las autonómicas.

- La construcción de un modelo avanzado de bienestar social, en la línea del resto de los países europeos, dio lugar a un elevado crecimiento de las estructuras administrativas.
- El ingreso de España en la Unión Europea.
- El continuo incremento del gasto público.
- La crisis fiscal del Estado, que hace tambalear el modelo de bienestar que se había ido imponiendo y provoca numerosos ajustes presupuestarios y recortes de servicios.
- La adaptación obligada de las administraciones a los cambios tecnológicos.

Ante este escenario totalmente nuevo y cambiante, el personal público se convierte en un factor estratégico, fundamental y diferenciador de las organizaciones administrativas, rasgo que a su vez hará replantear de forma radical su modelo de gestión en los siguientes aspectos:

1.A. Ingreso, provisión de puestos, organización, evaluación del rendimiento y planes de empleo. Se impone la llamada Gestión Estratégica del Personal, que supone, entre otros:

- Aprovechar las potencialidades de la oferta de ocupación pública como elemento de planificación a largo plazo y más allá del ejercicio presupuestario.
- Utilizar modelos novedosos de selección tales como convenios con universidades o centros de formación.
- Gestión estratégica de los registros de personal y relaciones de puestos de trabajo, considerándolos como instrumentos vivos y en permanente evolución según las necesidades, aunando la información ofrecida por ambos para la provisión de los puestos y utilizándolos como marco para el establecimiento de políticas retributivas, planes de formación, planificación de carreras o substitución de efectivos. Del mismo modo,

se persigue la interrelación de las relaciones de puestos de trabajo con los mapas de procesos organizativos, de forma que ambos se superpongan y complementen, en aras de una mejor comprensión de la estructura y actividades de la organización.

- Replanteamiento e implantación no traumática de la evaluación del rendimiento para la remuneración de la productividad a través de la creación de métodos objetivos de valoración donde tengan participación los distintos actores implicados, llegándose al consenso para su aplicación de forma que toda la organización sea consciente del proceso y asuma sus resultados. En este sentido, resulta de vital importancia el establecimiento de indicadores de proceso, la asignación de tareas, etc.
- Respecto a los planes de empleo, planteamiento del problema de forma global, mediante pactos políticos y con la participación activa y el consenso de los sindicatos y demás organizaciones de empleados públicos.

1.B. Gestión directiva y liderazgo. Aparte de las Teorías Gerencialistas y de la separación entre planificación (política) y ejecución (administración), de las que ya hemos hablado, se asume la existencia de dos clases de directivos: los directivos-líderes, encargados de promover la transformación global de las organizaciones públicas, y los directivos-gestores, encargados de gestionar la transacción, esto es, el detalle y la planificación concreta de la transformación, así como la actividad rutinaria de la administración. Generalmente, los primeros ocupan los puestos destinados a la alta dirección, con un alto grado de componente político. Los gestores, por el contrario, suelen ocupar posiciones de tipo intermedio. En este sentido, y a pesar de su separación conceptual, todo directivo puede aunar ambos papeles, siendo un buen líder y un buen gestor al mismo tiempo³⁵. Tampoco puede concebirse en una organización óptima la existencia del uno sin el otro. La relación entre las aptitudes y la eficacia en el ejercicio del liderazgo

³⁵ Es especialmente significativo el estudio del liderazgo ejercido por los alcaldes, ya que se trata de puestos híbridos que presentan las características de un directivo de la organización, pero también la naturaleza de un dirigente político, cuyo ámbito de actuación excede la propia organización.

son importantes en la estratificación organizativa. Así, las habilidades técnicas adquiridas durante el periodo formativo son más importantes para los gestores que para los líderes. En cambio, el pensamiento analítico y las relaciones interpersonales pueden ser de gran ayuda para los directivos líderes.

El siguiente cuadro muestra la evolución del entorno interno al cual se enfrenta la gestión directiva pública:

Cuadro 7: Evolución del entorno interno de la dirección pública.

	Pasado	Presente y futuro
Tareas	Rutinarias y fácilmente controlables desde arriba	Complejas, poco estructuradas, cambiantes y difícilmente controlables desde arriba
Tecnología	Rutinización	Tecnologías no rutinarias
Tipo de empleados	Se prefieren trabajadores poco cualificados y controlables desde arriba mediante directivas	Se buscan trabajadores cualificados que incorporen su propia motivación en el trabajo cotidiano
Valores dominantes de los empleados	El deber, la aceptación de órdenes y la disposición a la obediencia incondicional	Se valora el autodesarrollo, y no tanto la disposición incondicional a obedecer
Tipo de organización	Organización burocrática al estilo weberiano, primando la jerarquía, las normas y el control	Organización descentralizada y de estructura plana; compuesta por unidades operativas con capacidad de decisión, autocontrol y maniobra

Fuente: Olías (2001).

1.C. Ética pública y cultura organizativa. Más allá de la modernización y reforma administrativa, la Nueva Gestión Pública supone una verdadera revolución cultural en la administración. En este sentido, la ética pública - entendida como ética del empleado público y no como ética política, ya que

esta última, al estar relacionada con otros elementos del sistema político, tales como la estructura y funcionamiento de los partidos, requiere otro tipo de análisis específico- se configura como uno de los elementos a destacar dentro del conjunto más amplio y complejo de valores que comprende la cultura de las organizaciones públicas. La cultura organizativa puede definirse como un modelo de suposiciones básicas, inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo determinado conforme va aprendiendo a hacer frente a sus problemas de adaptación interna e integración externa, que ha tenido resultados suficientemente positivos para ser considerado como válido y enseñarlo, por tanto, a los socios nuevos como la forma correcta de percibir, sentir y pensar con respecto a dichos problemas (Shein, 1993). Por tanto, puede considerarse la ética como el corazón de la cultura organizativa. Los valores éticos y morales son los que justifican el comportamiento de los miembros de una organización y los que nos permiten entenderlo. De hecho, hay que tener en cuenta que las organizaciones no son sólo normas, sino también lo que la gente cree acerca de cómo aplicar esas normas. De esta manera, el cambio cultural en la organización no sólo se produce, ni puede producirse, cambiando las leyes que ordenan el comportamiento dentro de la misma³⁶.

En el caso de la Nueva Gestión Pública, el problema ético al que se van a enfrentar las organizaciones se valorará principalmente en términos de responsabilidad. Así, la flexibilidad de las nuevas estructuras cuestionará el reconocimiento de la responsabilidad burocrática (centrada exclusivamente en el cumplimiento del procedimiento establecido) como la única posible, puesto que mayores dosis de autonomía en la gestión implican necesariamente un mayor grado de responsabilidad por las tareas encomendadas. De este modo, la responsabilidad postburocrática estará formada por una combinación entre la ética de la convicción y la de la responsabilidad procedimental tradicional: lo que esté “bien” no solamente habrá de seguir el procedimiento establecido, sino hacerlo asumiendo las

³⁶ Aún así, algunas normas, tales como la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público, también incorporan consideraciones de tipo ético y social.

consecuencias del mal uso que de éste se haga. Ello conllevará cambiar la “mentalidad de funcionario” a los trabajadores de las administraciones públicas, redefiniendo sus responsabilidades, de manera que ya no puedan “refugiarse en los procedimientos”, y devolviéndoles la moralidad perdida. Entre las iniciativas más importantes en este sentido destacan las emprendidas por los países de la OCDE para evitar conductas inapropiadas y promover el comportamiento ético en sus administraciones públicas. Agrupadas bajo la denominación de “infraestructura ética”, toman en consideración el compromiso político, establecen órganos de coordinación, elaboran códigos de conducta, promueven la realización de programas de formación y otras actividades de socialización profesional, y revisan y elaboran mecanismos de control tales como el marco legal, las evaluaciones internas y la concienciación ciudadana a recibir un trato justo (Rogers, 2003; Ruiz Ojeda et al. 2000).

En definitiva, aunque el modo de combinar los viejos y nuevos valores está todavía por resolver en su totalidad, es evidente que ambos deben ser tenidos en cuenta. En cualquier caso, debido a su mayor indeterminación y amplitud, los valores éticos deberían ser sometidos a discusión y consenso antes de aplicarse de forma directa.

1.D. Comunicación interna. Concepto que engloba todo el proceso comunicacional que se desarrolla de manera permanente y dinámica en el interior de las organizaciones. Sus funciones principales son las siguientes:

- Informar sobre los objetivos organizacionales, difundiendo los principales mensajes, temas y noticias de interés general relacionadas con los objetivos perseguidos por la organización.
- Motivar, promoviendo una mayor participación de los empleados mediante la utilización de herramientas adecuadas tales como buzones de sugerencias, votación de las noticias, etc.
- Ayudar a la toma de decisiones, debido a la existencia de una buena comunicación interna.

- Gestionar y facilitar el cambio organizacional, a través de la transmisión de las nuevas creencias y valores organizativos.
- Ofrecer una buena proyección hacia el exterior, ya que si gracias a la buena comunicación interna los miembros de la organización se sienten identificados con ella, transmitirán esa misma imagen al exterior. Por ello, para que exista una buena comunicación externa debe darse antes una comunicación interna eficaz.

Existen muchos tipos de comunicación interna: formal, informal, horizontal, vertical ascendente y vertical descendente, entre otras, cada una con su propia problemática, pero de lo que no cabe duda, bajo el prisma de la Nueva Gestión Pública, es que ésta no se puede improvisar, surgiendo así la necesidad de elaborar un plan de comunicación.

Por otro lado, las nuevas tendencias en gestión pública avanzan hacia un nuevo modelo de comunicación interna: la intracomunicación. El siguiente cuadro nos muestra las principales diferencias entre la comunicación interna tradicional y la intracomunicación:

Cuadro 8: Diferencias entre comunicación interna e intracomunicación.

	Comunicación interna tradicional	Intracomunicación
Origen	Espontáneo. Proceso intrínseco de las organizaciones	Proceso estratégico de gestión
¿Qué es?	Instrumento o técnica de gestión	Filosofía, toma de posición y actitud ante la gestión
Objetivo principal	Describir los medios o instrumentos de comunicación	Describir el objetivo y la estrategia de comunicación. Los medios quedan subordinados al objetivo y a la estrategia
Finalidad. ¿Para qué	Gestión de los Recursos Humanos	Gestión del cambio

Fuente: Olías (2001)

Para la implantación del nuevo modelo de intracomunicación deben darse a priori las siguientes condiciones:

- Debe superarse el planteamiento belicista de comunicación personal entendida como persuasión y entender que comunicar significa compartir, poner en común y dialogar de manera positiva con el otro. así, se promueve un tipo de comunicación abierta y no defensiva.
- La intracomunicación sólo podrá llevarse a cabo en un tipo de organización participativa y democrática, que ofrezca a sus empleados la posibilidad de participar en su gestión.
- Debe controlarse la saturación informativa generada por la utilización masiva de las nuevas tecnologías de la información, evitándose la sobreinformación.

2 Clientes externos: administrados y demás *stakeholders*. Desde un punto de vista teórico resulta difícil establecer una diferenciación clara entre clientes internos y externos, puesto que la Nueva Gestión Pública considera a ambos clientes por igual. Por tanto, gran parte de lo que se ha dicho en este sentido en el apartado anterior servirá para el presente. Por otro lado, el concepto cliente abarcaría tanto ciudadanos como empresas, administraciones y grupos de presión (Chías, 1995; Pollit y Bouckaert, 2000; Prats, 2005), incluyendo a todo aquél que esté directa o indirectamente relacionado con la administración. Lo que realmente va a determinar la diferenciación entre clientes internos y externos es el nuevo papel de la administración respecto a ellos, así como las relaciones y el efecto que sobre ésta ejerza cada tipo de cliente. En efecto, la difuminación de las líneas que delimitaban la actividad pública de la privada y la difícil separación entre Estado y sociedad han provocado la configuración de nuevos y diferentes espacios públicos y el cuestionamiento del papel del Estado en estas relaciones. Así, el entorno externo actual se caracteriza por los siguientes rasgos:

Cuadro 9: Principales rasgos del entorno externo actual de las administraciones públicas.

Mundo exterior	Dinámico, interdependiente y complejo
Presión fiscal	Incremento de funciones con menor personal
Presión democrática	Incremento de la demanda de mejores servicios, de administraciones transparentes, abiertas, personalizadas, responsables con los ciudadanos y representativas de los intereses de la comunidad
Tecnologías de la información	Potencial para reformar las administraciones y su relación con los ciudadanos

Fuente: Olías (2001)

En este contexto, dichas transformaciones han conducido a la reconceptualización del ciudadano desde la perspectiva del cliente-contribuyente, esto es, a considerarlo como un individuo que ve a la administración pública como un proveedor más de servicios entre los que poder elegir y con los que pretende alcanzar la satisfacción de sus necesidades y expectativas personales, relacionándose con ella en términos de intercambio mercantil. Por otra parte, la administración pública presenta los siguientes rasgos distintivos en la manera de concebir las relaciones con el exterior:

2.A. Intercambio de información. Mediante la utilización de las nuevas tecnologías de la información (teleasistencia, Internet, oficinas de atención ciudadana, etc.) y las técnicas de marketing público, las cuales le permitirán

relacionarse eficientemente con otras administraciones, así como obtener mucha información del ciudadano-cliente, conociendo sus preferencias y, en cierta manera, permitiéndole modelar sus decisiones.

2.B. Prestación de servicios. A través de la búsqueda y aplicación de procesos de mejora que sean capaces de satisfacer y dar respuesta a las expectativas de los clientes consumidores de servicios. En este apartado, las nuevas formas de gestión, así como las técnicas de calidad total y la búsqueda de indicadores que reflejen estas expectativas tendrán un papel primordial, tanto como formuladores de necesidades como referentes en la evolución, como se verá más adelante.

2.C. Procesos de evaluación. No solamente se evalúan los *inputs* y *outputs*, sino que también se refuerza el *feed-back*, es decir, la percepción e impacto que las decisiones provocan en la sociedad. Para ello, las valoraciones de los ciudadanos-clientes, así como las de los distintos grupos de interés (consejos de usuarios, observatorios de calidad y puntos de información, entre otros) son tomadas muy en cuenta, abandonándose la posición impersonal imperante en la administración burocrática. Se trata del denominado “paradigma del cliente”, que promueve la implicación conjunta de clientes y gestores en el cambio y modernización de la administración pública. Dicha receptividad se encuentra limitada por la necesidad de reducir el gasto público, lo que provoca la jerarquización y priorización de las demandas sociales (Chías, 1995; Savas, 2000). Por ello, los criterios de los que parte la satisfacción de las demandas sociales no siempre implicarán un interés público, sino que serán muchas veces el reflejo de la disputa entre la satisfacción del cliente y el mínimo coste. Por último, en ningún caso esta situación de servicio al cliente debe convertir a la administración en rehén de las necesidades y expectativas de éste.

2.D. Interés público y servicio público. Según los defensores de la Nueva Gestión Pública, el concepto histórico de interés general como suma de los intereses individuales y legitimador del ejercicio de los poderes públicos no

tiene en cuenta la existencia de intereses contradictorios dentro de la sociedad que a menudo quedan desatendidos. Este aspecto presenta una relación directa con el concepto de servicio público. En efecto, de las tres vías de relación entre la administración pública y la sociedad: la legal y jurídica, la destinada a satisfacer utilidades públicas que no presta el mercado y la centrada en la construcción y vertebración de valores colectivos, las dos últimas entran frecuentemente en colisión con otros valores presentes en la sociedad y que pertenecen al ámbito de las relaciones privadas. La confrontación de dichas posturas provoca que el interés público pase a articularse en dos sistemas de respuesta: una tradicional y dirigida a garantizar las necesidades básicas que respeten un mínimo interés público (seguridad pública, salud y educación, básicamente) y sobre las que se asiente una mínima cohesión social, y otra dirigida a dar respuestas directas y coyunturales a las expectativas, individuales o de grupos de interés, que a lo sumo crearán sentimientos de pertenencia al grupo con el que van a compartirse dichas expectativas.

El segundo tipo de actuación, de tipo discrecional, es el defendido por la corriente del Management Público, y en él valores como la identidad o el sentido de pertenencia e igualdad son substituidos por otros más relacionados con la utilidad individual o grupal, sobretodo, el consumo de productos y servicios (Chías, 1995; Self, 1985), las técnicas de marketing público y la competencia público-privada. Al valor de la utilidad individual se unirán a su vez los valores de eficiencia y eficacia aportados desde la óptica de la prestación del servicio, que buscan la mayor satisfacción al mínimo coste. También la nueva actividad pública, debido a su heterogeneidad, requerirá de una mayor reglamentación que la norma general utilizada hasta ahora. La participación del Estado en el mercado dará paso al choque y convivencia del derecho público y el derecho privado. Esta convivencia intentó plasmarse inicialmente en las cartas ciudadanas o de servicios. Para ello, en su redactado debían especificarse los derechos y obligaciones de las partes del contrato: institución pública y cliente. Sin embargo, se han convertido más en un indicador de calidad de los servicios y en simples

declaraciones de intenciones que en un glosario de condiciones contractuales, surgiendo la duda de cómo y quién responderá de su cumplimiento en caso de no ser respetadas.

Llegados a este punto, parece clara la dificultad que genera el nuevo papel de la administración en la sociedad, así como que los valores de eficiencia y eficacia reclamados por los ciudadanos-clientes no suponen el único pilar en el que deben apoyarse las políticas públicas. De este modo, surgen nuevas corrientes que asumirán el papel de la administración como el de un actor más, pero con sus características propias, en una compleja trama de relaciones donde para ser eficiente y eficaz deberá desarrollar su propia estrategia dentro de un mercado regulado por la oferta y la demanda. Concretamente:

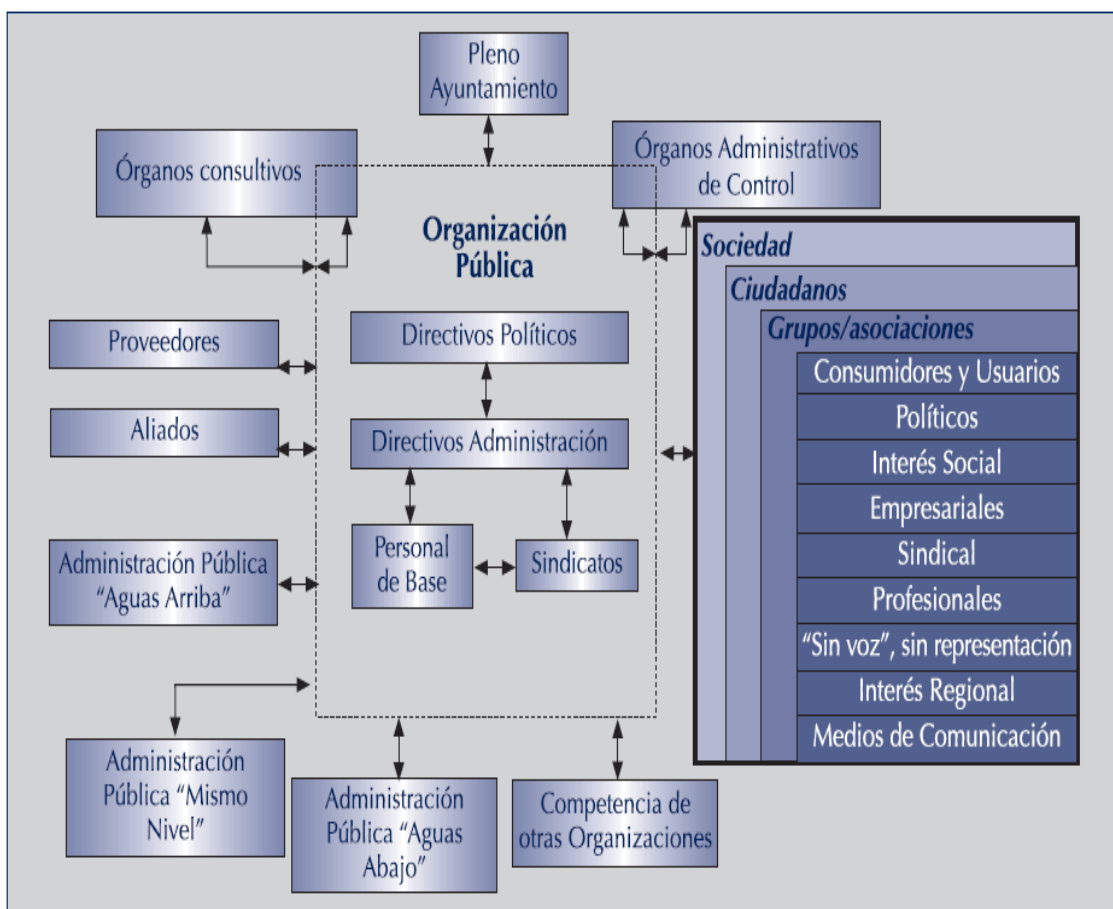
- **El “*governance*” o “*gobernanza*”.** Partiendo de la modernización de las décadas anteriores, pretende construir un modelo basado en la autonomía de los agentes sociales, políticos y económicos, junto con la confirmación de la existencia de valores diferentes, superando la dualidad público-privada y estableciendo ámbitos donde concurren ambas tendencias. Así, las relaciones entre estos actores van a regirse, más que por reglas, por la ética y por códigos de conducta, intentando recuperar su legitimidad de origen, por resultados obtenidos y por el apoyo interno y externo de las organizaciones públicas y privadas (Stoker, 1998).
- **El “*network analysis*”.** Plantea superar la dualidad público-privada en términos de interconexión de diferentes niveles de organización. Así, la nueva eficiencia deberá buscar la coordinación entre organizaciones que actúen formalmente de manera autónoma, pero que funcionalmente sean interdependientes, representando los intereses de los ciudadanos-clientes. En este sentido, las redes se establecerán no sólo entre el sector público y el privado, sino también dentro del propio espacio

público, siendo la participación directa en los procesos la principal vía de control de responsabilidades (Trosa, 1999a, 1999b).

3 Gestión de la calidad total y de procesos. En este apartado será de aplicación todo lo expuesto en los dos capítulos anteriores, en especial lo referente a los principios del cambio organizacional, por ser las técnicas expuestas totalmente válidas y adaptables a las particularidades de la administración pública. Aún así, existen algunos rasgos diferenciales cuando se trata de evaluar la gestión de los servicios públicos y la Nueva Gestión Pública aplicada a los entes locales, como veremos en los dos subcapítulos siguientes. Así pues, frente a la visión funcional y orgánica de los enfoques tradicionales, la administración pública debe adoptar una visión por procesos orientados a la prestación de servicios públicos. Desde la óptica de la gestión por procesos, la prestación pública es un servicio, constituido por la adición de una serie de de servicios individuales a través de una cadena de valor, o de proveedor-cliente, donde un agente intermediario, además de ser receptor de un servicio, es proveedor a su vez, y ello a través de un proceso de prestación de servicio o servucción.

De esta forma, la adición de valor secuencial de los diferentes agentes, se dirige en última instancia a satisfacer las necesidades y expectativas de todos los ciudadanos, sean éstos usuarios o no de los servicios y tanto desde el punto de vista del servicio prestado como de la adecuada gestión pública, teniendo en cuenta tanto las presentes como las futuras que puedan surgir y persiguiendo el sostenimiento de la Sociedad del Bienestar. Por otra parte, conviene recordar que en el ámbito de la Administración pública intervienen una serie de agentes o grupos de interés, que participan o pueden verse afectados por las actuaciones o resultados de ésta, y para los que debe diseñar procesos *ad hoc*, buscando el equilibrio en la satisfacción de sus necesidades y expectativas. Dichos *stakeholders* son representados en la siguiente figura:

Figura 17: Principales grupos de interés en la administración pública.



Fuente: Martín Castilla (2005)

Son varias las razones que se pueden esgrimir para explicar la importancia de la gestión de calidad y por procesos en las entidades públicas que quieran dirigirse a la excelencia. Entre otras razones, se pueden resaltar las siguientes:

- Permite orientar los procesos de la organización pública a la satisfacción de las necesidades y expectativas (tanto las actuales como las latentes) de la ciudadanía (destinatarios últimos), así como de los clientes internos, optimizando la alineación de dichos procesos con la política y estrategia.
- Permite establecer una visión de hacia dónde se quiere dirigir la organización y los medios para conseguirlo.

- Facilita el control, prevención de los posibles errores y la mejora continua de los procesos.
- La mejora de los procesos es el paso fundamental para la mejora de la organización. Una administración pública excelente centra sus esfuerzos en sus procesos y no en sí misma.
- Mejora la competitividad de la organización pública y optimiza la gestión de los recursos disponibles, así como las alianzas o relaciones de colaboración.
- Contribuye a la adaptabilidad y flexibilidad al cambio de la organización, incluso en entornos complejos, permitiendo una administración ágil y con capacidad de anticipación ante los potenciales cambios del entorno y en las necesidades de la ciudadanía.
- Favorece la sostenibilidad de la razón de ser de la Administración, orientada al servicio público.
- Involucra, implica y faculta a las personas en la política y estrategia de la organización, orientada a la satisfacción de la ciudadanía. Las personas saben cuál es su papel en la consecución de los objetivos estratégicos de la organización. Supone un enfoque que presta importancia al desarrollo de las personas y a su papel en la mejora continua. Adicionalmente, promueve la formación continua y contribuye a la motivación del personal.
- Promueve la innovación, creatividad, sensibilidad por el servicio público y espíritu emprendedor.
- Conlleva la racionalización de las estructuras organizativas y el establecimiento de las funciones. Asimismo, permite la homogenización de las actividades y el apoyo en el desempeño de las funciones en cada puesto de trabajo.
- Se desarrolla un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos y no un control y supervisión de los individuos (característico del enfoque centrado en la organización).
- Permite una visión sistemática y global de las actividades de la organización.

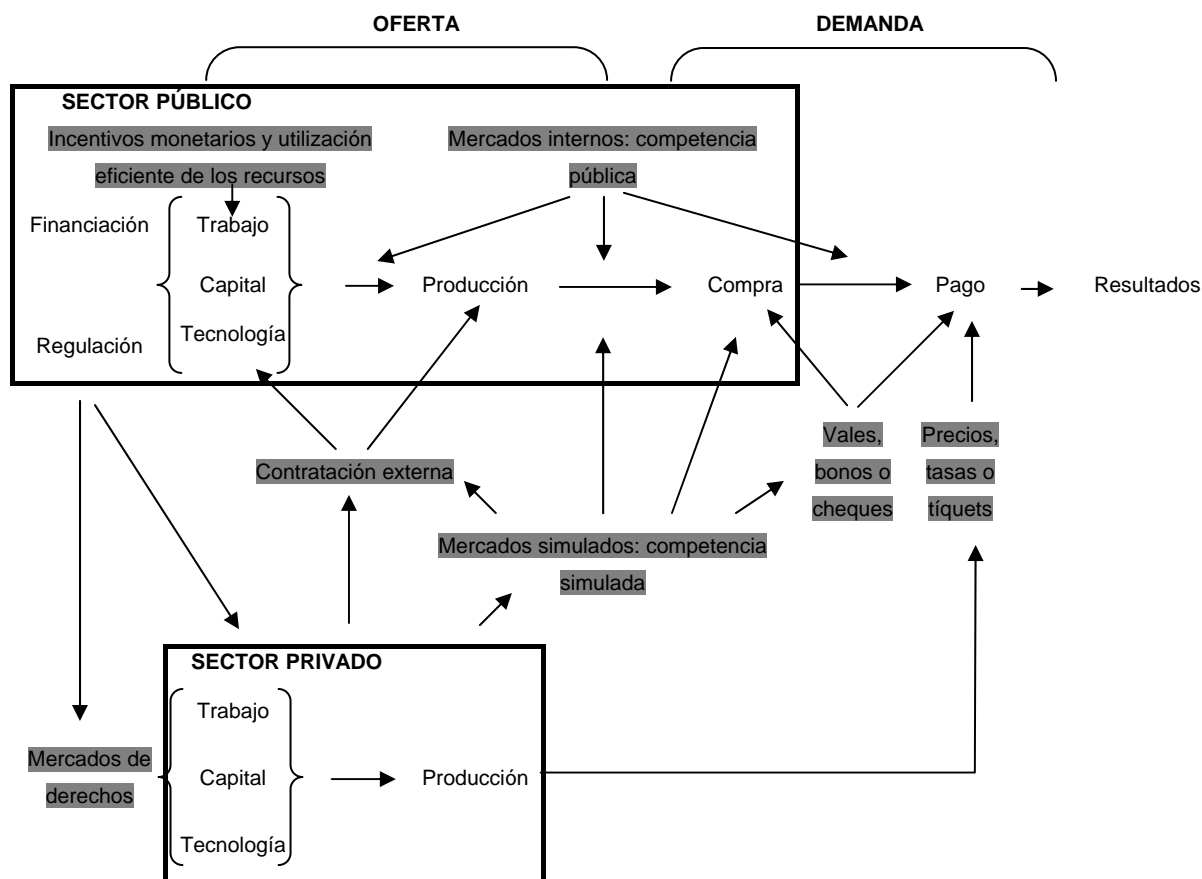
- Es fundamental para la modernización, transformación y la búsqueda de la excelencia en la Administración al servicio público.

4.6 EFECTOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS: GESTIÓN INDIRECTA, EXTERNALIZACIONES Y PRIVATIZACIONES. LOS MECANISMOS DE COFINANCIACIÓN

La prestación de servicios públicos es una de las principales actividades de la administración, mediante la cual transforma los objetivos políticos establecidos en acciones tangibles para los ciudadanos. En este sentido, no es raro suponer que la Nueva Gestión Pública haya introducido importantes cambios, tanto en la concepción de servicio público como en la forma de articular su prestación. En cuanto a la concepción del término servicio público, como ya hemos visto en anteriores apartados, se pasa de primar valores como la identidad o el sentido de pertenencia e igualdad a defender otros más relacionados con la utilidad individual o grupal y con el consumo de bienes y servicios. Esta heterogeneidad, unida al mayor grado de responsabilidad exigido a los gestores públicos, justificará la utilización cada vez más extendida de los llamados mecanismos cuasi competitivos y de mercado (MCMs), que la OCDE define como aquellos instrumentos de gestión o diseños organizativos públicos en los que está presente al menos una característica significativa de los mercados: competencia, uso de señales de precio, toma de decisiones descentralizada y dispersa, e incentivos monetarios, fundamentalmente (Albi et al. 1997).

Los MCMs son muchos, pueden emplearse combinados entre sí y estarían flanqueados en sus extremos por la producción pública tradicional y por la privatización completa, influidos por técnicas tales como el gerencialismo y limitados por las normas y restricciones presupuestarias (Van Wart, 1998; Vernis, 2000). Los más comunmente utilizados se encuadran en la siguiente figura:

Figura 18: Principales mecanismos cuasi competitivos y de mercado.



Fuente: Albi et al. (1997)

- 1 Incentivos monetarios al desempeño y eficiente utilización de los recursos dentro de la administración.** Ambos mecanismos, aunque de diferente modo, afectan directamente a la oferta, suponiendo un escaso cambio en las estructuras burocráticas tradicionales. En cuanto al primero de ellos, se trata de generar los incentivos necesarios para que los empleados de la organización pública realicen el esfuerzo adecuado. Su aplicación en el sector público genera principalmente dos problemas: la necesidad de garantizar el principio de objetividad y de no discriminación entre los trabajadores públicos, respetando una cierta homogeneidad

salarial; y la necesidad de establecer métodos de evaluación de la productividad del trabajo realizado. Como ya hemos dicho, la efectividad de este tipo de medidas será tanto mayor cuanto más fácilmente medibles sean sus objetivos y mayor la rentabilidad marginal de los incrementos de esfuerzo.

En este sentido, y pese a su elevado coste de creación, es común y necesaria la utilización sistemas de evaluación periódica de los servicios, debido fundamentalmente a tres razones:

- Se trata de una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión de servicios.
- Permite a los decisores públicos adaptar sus decisiones a los resultados de la prestación.
- Favorece la transparencia de la acción pública y, con ella, la legitimidad del sistema político.

En efecto, la concepción tradicional de gestión pública, que descansa sobre un proceso regulado de asignación de recursos, es incompatible con las técnicas modernas de control de gestión. Estas técnicas permiten conocer detalladamente el metabolismo de las organizaciones, ofreciendo un alto grado de transparencia gracias a su visión de la realidad operativa desde múltiples ángulos, diferentes niveles de agregación de la información y horizontes temporales distintos. Esta transparencia se convertirá en el principal apoyo para la delegación de responsabilidades, para el ejercicio responsable de la acción pública y, en definitiva, para la competitividad de la organización. La provisión de servicios públicos con un alto grado de calidad y rendimiento no es sólo una exigencia por parte de la gerencia, sino que se convierte en fuente de legitimidad de la administración y del poder político. En este sentido, cabe señalar que el concepto de rendimiento presenta una acepción diferente cuando se trata de evaluación de servicios públicos: si bien en principio nada impide que a servicios públicos de naturaleza comercial o industrial puedan aplicárseles los mismos criterios de

rendimiento que a los prestados por organizaciones privadas, el peligro surge cuando se relega a un segundo plano el papel de cohesión social y de satisfacción del interés general propio del servicio público en favor de criterios de rentabilidad y beneficio económico.

Por otro lado, las formas tradicionales de dirección se basan en hipótesis de estabilidad y de simplicidad (alto grado de estandarización) de las necesidades sociales. Sin embargo, los actuales cambios sociales ponen de relieve una demanda social cada vez más diferenciada, individualizada (personalmente o a nivel de grupo), dinámica y evolutiva. Así pues, la definición de la noción de rendimiento aplicada al sector público requerirá el conocimiento previo de los mecanismos de definición del “valor público” (Moore, 1998). Esta cuestión suele describirse utilizando el modelo denominado de principal-agente, en el cual el principal encarga una tarea al agente. El problema surge cuando el principal no puede observar directamente el esfuerzo del agente, ya que éste depende en gran medida de variables aleatorias que no se pueden medir. Por tanto, la única forma de evaluación posible será la de los resultados obtenidos (López Casasnovas et al. 2003).

En definitiva, el seguimiento y la evaluación de los resultados de los servicios públicos aseguran a sus gestores la información necesaria para la definición de las estrategias de producción adecuadas, conociendo mejor el estado del servicio y detectando sus defectos con mayor rapidez. También resultan útiles las técnicas de *benchmarking*, a través del intercambio de información y de experiencias entre servicios prestados por organizaciones distintas, o el análisis *ex post* de las expectativas de los usuarios. Finalmente, el control de gestión favorece la transparencia de la acción pública de cara a los ciudadanos, tomando en consideración sus demandas y fomentando su participación.

Debido a que la acción pública requiere para su intervención, además de la legitimidad democrática, la legitimidad que le confieren los resultados

positivos de su gestión, será necesaria la elaboración de una serie de indicadores de rendimiento justificativos de estos beneficios, los cuales serán aplicados sobre los siguientes tipos de información:

- *Datos sobre costes.* Conviene que los gastos estén vinculados a los servicios o actividades que han financiado³⁷ o, incluso, a los objetivos a los que se han comprometido. Así, por ejemplo, el personal debe relacionarse directamente con la actividad que desarrolla, más que con el departamento en el que trabaja. En cualquier caso, los costes deben calcularse y contabilizarse mediante reglas homogéneas, permitiendo su comparabilidad.
- *Datos relativos a productos o resultados.* En este caso, facilitará la labor la elaboración previa de listados de servicios o actividades, conociendo de antemano el grado de disposición de información sobre producción de cada uno de ellos. También será necesaria la utilización de indicadores de rendimiento y la elaboración de cuestionarios, procurándose conservar la misma metodología de forma que la información pueda ser igualmente aprovechable con el paso del tiempo.
- *Variables vinculadas al entorno.* Se trata de vincular las variables objeto de estudio con otras presentes en el entorno, tales como el número de habitantes, la superficie, o variables temporales, entre otras.
- *Otros datos.* Información procedente de otros estudios sobre la naturaleza del servicio, sobre la naturaleza del prestatario, cifras de negocio u otro tipo de datos sobre gestión financiera, precios o tasas.

A pesar del amplio abanico de técnicas de evaluación del rendimiento disponible, podemos concluir afirmando que resulta analíticamente muy complejo aislar los efectos de una intervención pública sobre la evolución de un problema social inducido por factores externos, por lo que parece más

³⁷ Se trata de la técnica utilizada en el modelo ABC (*Activity Based Costing*) de contabilidad de costes.

factible definir los indicadores desde el punto de vista interno de la administración y de sus productos, conceptual y prácticamente más controlables. Por otra parte, los instrumentos de evaluación deben demostrar rápidamente su utilidad, ya que su aplicación representa una alteración del funcionamiento rutinario de la organización muchas veces difícil de justificar. Finalmente, existe el riesgo de que los decisores no acepten la evaluación del resultado de sus políticas, intentando eludir su parte de responsabilidad, por lo cual, la definición y la medida de indicadores solamente será posible y efectiva si se definen, aceptan y publican *a priori* y de manera clara los objetivos políticos perseguidos.

2 Precios, tasas y tiquets moderadores del consumo o copagos. Tratan de repercutir a los consumidores de servicios públicos una parte de su coste, racionando su consumo, limitando el acceso a los mismos y financiando en parte a su productor. Pueden adoptar diversas formas de aplicación: precios o tarifas directas asociadas al consumo de determinados bienes y servicios públicos, pagos por el derecho a la opción de utilizar determinados servicios proporcionados por el sector público, licencias o franquicias y peajes. Generalmente, no contribuyen a la función redistributiva propia del sector público, pero tampoco son incompatibles con ella. En este sentido, únicamente se requerirá que se garantice el acceso al servicio y que los precios sean tan bajos como lo exija la corrección del fallo de mercado o la característica redistributiva correspondiente. La conciencia de coste también evita una excesiva demanda de servicios, así como una utilización poco eficiente de los mismos. Además, ofrecen un mecanismo de salida: no comprar, y rompen la separación que pueda existir entre beneficiarios y financiadores.

3 Vales, bonos y cheques. Se trata de trasferencias de importe limitado, aunque con frecuencia suplementables con aportaciones del beneficiario, que sólo pueden hacerse efectivas al adquirir bienes o servicios específicos

cuya oferta sea susceptible de ajustarse a las demandas ciudadanas. Su utilización es frecuente en el sistema educativo, en sanidad, en los servicios sociales y a través de las bonificaciones fiscales. Una de las variantes de este mecanismo son los cheques-servicio, utilizados para promover determinadas ocupaciones que, a causa de sus especiales características, dificultan la coincidencia entre oferta y demanda. Así, los cheques-servicio se definen como un medio de pago no universal y condicionado al consumo de ciertos servicios que implican la participación financiera del Estado, permitiendo al ciudadano destinar los recursos que éste le asigna a la empresa que le ofrezca el servicio que mejor se adecua a sus necesidades (López Casanovas et al. 2003)

Como mecanismo, pueden aumentar el poder del consumidor, romper la resistencia al cambio de los productores, facilitar la reducción de costes, la mejora de la calidad y la diversificación de la oferta, contribuyendo a limitar el gasto público. Sin embargo, podrían fracasar si no se introduce la suficiente competencia (tanto pública como simulada, como veremos más adelante), ni se lucha contra la desigualdad en el acceso a la información sobre los mismos, ni contra la discrecionalidad en su adjudicación.

- 4 Mercados de derechos, permisos o cuotas para gestionar el uso de los recursos de propiedad común.** Se trata de uno de los instrumentos más potenciados y con mayor futuro. Su creación responde al hecho de que el acceso no restringido a la explotación de dichos recursos³⁸ es ineficiente, puesto que los intereses sociales no coinciden con los intereses individuales. Consiste en la asignación, mediante transferencia, venta directa o subasta, de derechos transferibles, divisibles y permanentes sobre una fracción determinada del total disponible previamente fijado de un determinado bien o servicio público.

Su permanencia elimina las prisas en la explotación de los recursos gestionados, y su propia naturaleza promueve la compra de derechos por parte de las empresas más eficientes, el aumento de la productividad y la disminución de las peticiones de subsidios, incentivándose el control del cumplimiento por parte de los propios participantes y reduciéndose en consecuencia los costes de administración.

5 Contratación externa de la producción de bienes o servicios suministrados bajo provisión pública. Se trata de uno de los mecanismos con mayor tradición. Supone que una o varias actividades del proceso público de producción pasen a prestarse por el sector privado, total o parcialmente, bajo alguna de las diferentes modalidades de contratación pública posibles: contrato de obras, de prestación de servicios, de suministro, de consultoría y asistencia técnica, etc., y a través de las técnicas del concurso o de la subasta, pero también a través de sistemas de *renting*, *leasing* o franquicias. Mediante este instrumento se persigue el aprovechamiento de las fuerzas del mercado para reducir costes, la disponibilidad de los servicios de una determinada tecnología difícil de obtener en el sector público o el logro de cierta capacidad gerencial. Para la consecución de resultados satisfactorios requiere el establecimiento de procedimientos de supervisión rápidos y claros, así como la colaboración entre gestores públicos y adjudicatarios en defensa de la buena marcha del servicio y la salvaguarda de la propiedad y el origen público de su prestación.

En el siguiente cuadro se resumen los principales argumentos a favor y en contra de la contratación externa frente a la producción directa por parte del sector público (integración vertical):

³⁸ Los recursos comunes son bienes rivales (su consumo por parte de una persona reduce el consumo por parte de los demás) y no excluibles (no es posible, sin control adicional, impedir que una persona los consuma).

Cuadro 10: Ventajas e inconvenientes de la externalización en el sector público.

Ventajas	Inconvenientes
Mejora de la eficiencia y reducción de costes	Reducción de salarios y peores condiciones laborales
Mejoras en la gestión que aumentan la productividad	Reducción del poder de negociación de los sindicatos en el sector público
Posibilidad de utilizar sistemas de remuneración en función de los resultados obtenidos	Costes de transacción derivados de la contratación (concursos, definición del producto o servicio, sistema de pago, seguimiento y evaluación)
Posibilidad de inversión sin necesidad de aumentar el gasto público	Riesgo mayor para el sector público
Incentivos a la adopción de innovaciones	Posible inflexibilidad cuando se trata de contratos de larga duración
Los gestores públicos pueden concentrarse en los servicios de atención directa al ciudadano	Requiere capacidad profesional y sistemas de gestión de contratos
Utilización de la especialización y experiencia del sector privado	
Mayor sensibilidad del proveedor hacia el usuario si la continuidad del contrato puede verse afectada	

Fuente: López Casasnovas et al. (2003)

Una de las técnicas de contratación más comunmente utilizadas en la actualidad, y a su vez, muy relacionada con el apartado de los incentivos al desempeño, desarrollado anteriormente, son los llamados contratos-programa entre la administración (normalmente el Estado) y las empresas públicas. Este tipo de incentivos nacieron en Francia a finales de los años sesenta como respuesta a los problemas de gestión que presentaban las empresas públicas, debido fundamentalmente al gran número de intervenciones por parte de la administración, aspecto que impedía asignar responsabilidades a sus directivos.

Los contratos-programa persiguen garantizar la autonomía de gestión de las empresas públicas a través de la clara delimitación de sus compromisos y responsabilidades, tanto de ellas mismas como del Estado (López Casanovas et al. 2003; Vernis, 2000). Este objetivo se conseguirá haciendo explícita la finalidad económica de la empresa, separando las decisiones que dependen de su equipo gestor de las que se imponen por razones de política económica y social, estableciendo un plan de actuación con objetivos claros, cuantificables y evaluables a través de indicadores robustos y fiables, y siguiendo de forma continua la ejecución del contrato, así como sus posibles desviaciones. Por su parte, la administración se compromete a realizar inversiones y a compensar (o penalizar) a la empresa en función de la actividad realizada y los resultados obtenidos. En definitiva, además de posibilitar una planificación temporal a medio y largo plazo, los contratos-programa permiten evaluar la gestión empresarial, generando incentivos para mejorarla

- 6 Competencia pública.** Mecanismo mediante el cual se intentan emular las condiciones del mercado en la provisión de servicios producidos por y para el sector público a través de la creación de mercados públicos internos. Esta creación es posible sobre la base de la separación entre las funciones de financiación, compra de servicios y producción. Así, los productores deben competir entre sí por los escasos fondos disponibles, reduciéndose la ineficiencia técnica. Uno de los principales problemas de este instrumento en relación con la equidad distributiva es el llamado *cream skimming*, o “descremado de la demanda”, consistente en que los proveedores en competencia pública intentan seleccionar aquella demanda que implica una mayor rentabilidad a un menor coste, produciéndose una disminución de las garantías de igualdad en el acceso a los servicios y, en última instancia, una falta de proveedores dispuestos a ofrecer determinados servicios (López Casanovas et al. 2003).

Para el adecuado funcionamiento de la competencia pública, será necesario realizar importantes modificaciones en las estructuras administrativas tradicionales, muchas de las cuales ya hemos visto, tales como la implantación de sistemas de contabilidad de costes, la descentralización, los cambios tecnológicos, la flexibilización de las políticas de personal, la adopción de técnicas de *benchmarking* o el empleo de copagos y bonos, entre otras.

7 Competencia simulada. Consiste en la creación de mercados simulados en los que los productores públicos y los privados compiten entre sí por unos fondos limitados. Este mecanismo pretende añadir a la competencia pública las ventajas de flexibilidad, capacidad, coste y variedad que puede proporcionar el concurso del sector privado o la contratación externa, teniendo en cuenta que también deberá compartir sus limitaciones. Las mejoras de la gestión aportadas por esta técnica pueden verse limitadas si no se resuelven adecuadamente los problemas de complejidad organizativa, el mantenimiento de la garantía pública de los derechos de los usuarios y el mantenimiento de las condiciones de competencia.

8 Privatización. Aunque existe la creencia generalizada de que la competencia mejora sustancialmente la gestión pública, la privatización es solamente una respuesta, no la panacea (Osborne y Gaebler, 1994). En efecto, a primera vista parece claro que la privatización no es la mejor práctica en caso de existencia de fallos de mercado o carencias de carácter social, pero en otros sectores, en cambio, puede aportar mejoras de eficiencia interna, generando un aumento de los ingresos públicos. Las principales diferencias entre gestión pública y gestión privada se exponen de manera gradual en el siguiente cuadro:

Cuadro 11: Principales diferencias entre gestión pública y gestión privada.

	Agencia pública	Empresa privada regulada	Empresa privada no regulada
Propiedad	Votantes	Accionistas	Accionistas
Delegación de la propiedad	Gobierno	Consejo de administración	Consejo de administración
Gerencia	Directivos burócratas	Directivos	Directivos
Control interno	Gobierno (vía directivos) Grupos de interés	Accionistas (vía consejo)	Accionistas (vía consejo)
Control externo	Gobierno (vía directivos y regulación) Grupos de interés	Gobierno (vía regulación)	No existe
Señales externas de eficiencia	Escasas	Mercado de directivos Mercado de capitales (precio, quiebra, OPA)	

Fuente: Albi et al. (1997)

Aunque el término privatización es bastante actual, no existe nada novedoso en las técnicas que propone, las cuales han ido apareciendo de manera intermitente a lo largo de la historia económica. En sentido amplio, engloba a todo tipo de iniciativas gubernamentales destinadas a reducir el rol del sector público, pudiendo incluso hablarse de privatización sin que se produzca la transferencia de la titularidad pública de la actividad. Algunas de las formas de privatización de empresas públicas son la salida a bolsa, las ofertas públicas de venta, la venta directa, la adquisición de la empresa por su personal, incrementos de capital con renuncia al derecho de suscripción, emisión de activos convertibles en acciones, operaciones de fusión y escisión y aportaciones de activos y canje de valores, entre otros. Es también importante la distinción entre privatización total y privatización parcial (mayoritaria y minoritaria), así como entre desregulación (promoción de la competitividad a través del mecanismo del mercado, introduciendo

cambios legales que permitan la liberalización, aunque reglamentada, de sectores económicos que pasarían a manos privadas) y privatización propiamente dicha (transferencia o venta de activos públicos de empresas a personas o entidades privadas), siendo aconsejable en algunos casos la primera como medida previa a la segunda. Aún así, la desregulación no ha significado el fin de la intervención pública sobre la economía, puesto que la necesidad de regulación se ha desplazado hacia otros sectores en función de los cambios acaecidos en los objetivos políticos y en el funcionamiento de los mercados (Olías, 2001; Villoria, 2000).

9 Gerencialismo. Aunque ya hemos hablado extensamente sobre esta corriente, sobre las agencias y sobre la *accountability* con anterioridad, la incluimos en la presente clasificación debido a que el principal campo de aplicación de las prácticas gerenciales es la provisión de servicios públicos.

10 Normas y restricciones presupuestarias. Actuarían como cláusula suprema de cierre en la provisión de servicios públicos. Estas normas, que pueden ser tanto de rango constitucional como de nivel legislativo (europeo o nacional) o procedimental, presentan un marcado carácter limitativo del gasto público. Como consecuencia, las restricciones fomentan la creación de multitud de procedimientos evasivos, entre los cuales destaca la delegación de funciones y de capacidad de endeudamiento en agencias extrapresupuestarias (sociedades mixtas, empresas públicas, *holding*, etc.). Aún así, parece clara la necesidad de revisar los procedimientos presupuestarios para conseguir un cierto grado de disciplina y control, sin que ello repercuta negativamente en la calidad de la gestión pública.

Como conclusión, al analizar los mecanismos cuasi competitivos y de mercado, no podemos olvidar que tanto sus posibilidades de aplicación como la elección de los más adecuados dependerán casi exclusivamente del grado de economía

política que suponga la reforma de las estructuras de gestión que se acometa. Así, la mejor alternativa puede ser políticamente inviable, dependiendo la elección específica de la forma organizativa de los beneficios políticos derivados de la provisión pública en relación con los impuestos necesarios, así como de las pérdidas políticas que puedan desprenderse de la delegación (Albi et al. 1997). Por otro lado, las reformas en las estructuras de gestión son en muchos casos técnicamente complejas, requiriéndose un respaldo popular amplio, recursos adicionales y un cambio cultural de la burocracia liderado políticamente, de ahí que se imponga gradualmente la adopción de una estrategia de tipo “radical selectivo”, basada en transformaciones concretas, de gran alcance, sobre un frente clave reducido.

4.7 REPERCUSIONES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El sector público local no ha permanecido ajeno a los cambios que ha supuesto la Nueva Gestión Pública, los cuales, en mayor o menor medida, han sido adaptados a las especiales características de este tipo de administraciones. Así, se ha producido una importante modernización, tanto en sus relaciones con los ciudadanos (cartas de servicios, modernización de procesos administrativos, gestión de la calidad, páginas Web municipales, oficinas de atención al ciudadano, relaciones con otras administraciones³⁹, etc.) como en la prestación obligatoria de servicios públicos, actividad tradicionalmente de su competencia.

1 La nueva dimensión estratégica de los gobiernos locales. En el contexto actual, los gobiernos locales se encuentran desarrollando sus actividades en un entorno de globalización y al servicio de una sociedad en

³⁹ En este aspecto, cabe destacar ciertas prácticas de gestión intergubernamental impulsadas desde el ámbito local, llevadas a cabo por algunos municipios con el objetivo de conseguir recursos de otras administraciones para la financiación de inversiones o actividades, a través de la incorporación de éstas en los proyectos (Olías, 2001).

continuo cambio y cada vez más compleja. Muchas son, en este sentido, las transformaciones que directa o indirectamente afectan al ámbito local:

- *Fenómenos demográficos y económicos.* El envejecimiento de la población; los movimientos migratorios y los problemas de cohesión inherentes a éstos; el diferente nivel de desarrollo económico mundial y sus efectos, etc.
- *Fenómenos sociales.* La incorporación de la mujer al mundo laboral; la aparición de nuevos hábitos y necesidades, que implican la modificación de las demandas ciudadanas; la sensibilidad creciente hacia temas como el medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible; el impacto del desarrollo tecnológico, la sociedad de la información y del conocimiento; y las nuevas formas de ocio, entre otros.
- *Fenómenos políticos.* La globalización, fenómeno éste que difumina cada vez más el papel de los estados, por ello el ciudadano se interesa a la vez por asuntos tanto locales como mundiales, o la plena integración de España en la Unión Europea y los efectos de ésta.

Las transformaciones económicas, sociales y políticas, ponen de manifiesto la necesidad de dotar a los gobiernos locales de instrumentos para intervenir, ya que ante estos fenómenos los municipios adquieren cada vez más relevancia como agentes locales y globales en el escenario mundial y su papel se incrementa. Los gobiernos locales pueden asumir el liderazgo y contribuir a disminuir las tensiones y, al mismo tiempo, aprovechar las oportunidades que crea la globalización.

En la conferencia del Global Forum de Roma en mayo de 2002 se introdujo ya el debate sobre la denominada "globalización", un término con el que se designa una estrategia que pretende acercar relaciones entre ciudades, así como entre instituciones internacionales y organizaciones del sector privado, para garantizar la intervención de los municipios en un contexto global (Gray, 2000; Hirsch, 2001). Todo ello implica nuevas formas y prioridades en el ejercicio del gobierno local con mayor flexibilidad y

capacidad de adaptación, ya que son las administraciones locales las que se caracterizan por ser las entidades más próximas a la ciudadanía y que por lo tanto, son las que se ven más afectadas por los cambios en las necesidades y demandas de los ciudadanos, tanto en número como en la calidad de la prestación de los servicios, a lo que hay que añadir el esfuerzo de la creación de otros nuevos que den respuesta a las sociedades que son cada vez más plurales, exigentes, maduras y complejas. Por otra parte, el inevitable proceso de descentralización, para acercar los servicios a los ciudadanos receptores o usuarios, otorgará a las corporaciones locales la posibilidad de gestionar mayor cantidad de recursos, pero también obligará a proporcionar más y mejor calidad en la prestación de los servicios y para ello se deben buscar nuevos paradigmas de gestión (Banco Mundial, 1997; Cunill, 1997).

Efectivamente, en todos los países de nuestro entorno se vive un proceso de reconfiguración y adaptación de las instituciones publicas, en el que destaca cada vez más el papel clave de los gobiernos locales. Los municipios asumen responsabilidades y obligaciones impulsados por las trasformaciones sociales, políticas y económicas, que no siempre implican la asignación de los recursos necesarios (Metcalf, 1993). Esta situación hace que hoy los gobiernos locales se enfrenten a múltiples desafíos:

- La definición competencial ambigua e insuficiente.
- El carácter uniformista del régimen local.
- Las limitaciones normativas, que frenan la intención municipal.
- Los mecanismos de control y tutela que ejercen otras administraciones.
- El incremento de las obligaciones, y cargas municipales, sin compensación financiera.

En este sentido, la situación actual de los gobiernos locales nos lleva a realizar una reflexión en un triple eje:

- *El competencial.* Es necesario dotar a los entes municipales de más competencias bien financiadas.
- *Los niveles de gobierno.* Es preciso realizar un profundo análisis de la situación actual y definir el modelo de las entidades supra-municipales.
- *La organización y funcionamiento.* Deben establecerse líneas de organización y funcionamiento claro de las entidades locales y reforzar la potestad de autoorganización.

Dicha reflexión no será válida si no se apuntan vías de solución, y éstas han de ir en un doble sentido. Por un lado, el sistema político-administrativo, el Estado, que tiene la responsabilidad de dotar a los municipios de competencias, de recursos financieros suficientes y de formas instrumentales de intervención, acordes a las exigencias y desafíos de la nueva sociedad abierta. Por otro lado, las propias Entidades Locales han de adoptar una orientación más estratégica y gestionar con eficacia y creatividad, bajo el paradigma de la Calidad Total. Por tanto, la reforma del gobierno y la administración local en España, debe fundamentarse en el acervo europeo en la materia, recogido sustancialmente en el conjunto de Recomendaciones y Convenios del Consejo de Europa sobre la democracia local, y especialmente en la Carta Europea de Autonomía Local, ratificada por España, como "constitución" europea del régimen local, así como en el principio de subsidiariedad, consagrado en el derecho de la Unión Europea y en el proyecto de Constitución Europea. En este sentido, el compromiso por el desarrollo de la dimensión política y competencial de las Corporaciones Locales es fundamental, por ser éstas las instituciones más próximas a los ciudadanos y mejor valoradas por ellos. Este compromiso se funda en los principios constitucionales de autonomía local y subsidiariedad (es decir, que la competencia pública la ejerza la administración más cercana al ciudadano, en la medida en que tenga la capacidad para hacerlo), también contemplados en la Carta Europea de Autonomía Local.

Los principios que deben regir el modelo competencial son los siguientes:

1. *Autonomía*. Como principio esencial del régimen local español que debe estar definido de manera clara, completa y sistemática, incluyendo consecuencias de orden competencial. Este principio deberá establecer para la gestión de intereses municipales:

- El ejercicio de las competencias atribuidas por ley y con la finalidad de satisfacer los intereses de la población a la que se dirigen, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.
- El desarrollo de sus competencias bajo su responsabilidad con los mecanismos establecidos de coordinación intergubernamental.
- El principio de lealtad institucional como eje de las relaciones entre las administraciones públicas.
- Consulta y participación de los municipios en las decisiones que afecten directamente a sus colectividades y a su gestión.
- Fuentes de financiación suficientes.
- Plena potestad de autoorganización.

El artículo 3.1 de la Carta Europea de la Administración Local contiene, en este sentido, un concepto avanzado y ambicioso, cuando dispone que por autonomía local se entiende "el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

2. *Subsidiariedad*. Complemento del principio anterior y en base al cual se deben establecer algunos criterios básicos:

- Los municipios ejercerán las actividades de naturaleza ejecutiva y administrativa, que puedan desarrollar en el ámbito municipal y que la ley no atribuya a otras administraciones públicas.
- Las leyes sectoriales que regulan ámbitos materiales donde concurren intereses locales deben justificar la existencia de intereses estatales

y/o autonómicos para atribuir a la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas.

- En casos como el anterior se posibilitará que las administraciones locales que acrediten su capacidad de gestión y voluntad de ejercicio, puedan ejercer estas competencias como delegadas.

3. *Proporcionalidad.* Otro elemento a tener en cuenta en el modelo competencial debe ser la disparidad en la capacidad de gestión de los municipios, para que de esta forma y en aplicación del principio de proporcionalidad, se garantice la eficacia en la gestión municipal. La definición de competencias municipales debe hacerse con flexibilidad, teniendo en cuenta la diversidad existente en la capacidad de gestión, permitiendo en cada caso la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad.

Dichos principios, en combinación con los problemas de escasez en la financiación local, las necesidades de mejora del funcionamiento de los servicios y la falta de infraestructuras especializadas, principalmente en el ámbito municipal, han provocado una tendencia creciente hacia la gestión indirecta de los servicios públicos, la mayor parte de los cuales han pasado a prestarse a través de concesiones administrativas. En este sentido, a pesar de que las ya tradicionales ventajas ofrecidas por este tipo de instrumentos se hacen mucho más patentes en la administración local debido a la falta de medios, existe un mayor riesgo, precisamente por el mismo motivo, de que dichos entes queden expuestos y a merced de la voluntad de grandes monopolios empresariales mucho más poderosos, pese a sus prerrogativas, que ellos.

Por otra parte, la Ley de Bases de Régimen Local establece un ámbito mínimo de competencias municipales, a desarrollar por las Comunidades Autónomas. El alcance competencial mínimo debiera referirse a:

- Competencias relativas a la determinación y gestión de los ingresos y a la disposición de los gastos.
- Competencias relativas al desarrollo, organización y funcionamiento municipal.
- Competencias relativas a las relaciones del gobierno local con los ciudadanos.
- Competencias referidas a la disposición y gestión de los bienes municipales.
- Competencias relativas a la ordenación, protección y control de los usos que pueda ser objeto del territorio municipal.
- Competencias referentes a la ordenación y control de las actividades desarrolladas en el municipio.
- Competencias relativas a la seguridad y protección de la colectividad local.
- Competencias relativas al establecimiento y gestión de los servicios urbanos.
- Competencias relativas a la capacidad local de incidir y participar en la gestión de los problemas generales.

En el ámbito material, el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local (primer borrador) presentado el 17 de enero de 2005, estima que deben atribuirse determinadas competencias a los Ayuntamientos en las siguientes materias: Seguridad ciudadana, circulación de vehículos y servicios de movilidad, protección civil y prevención y extinción de incendios, urbanismo y ordenación del territorio y espacios públicos, vivienda, medio ambiente, agua, energía, telecomunicaciones y sociedad de la información, limpieza y residuos, salud pública, cementerios y servicios funerarios, asistencia sanitaria, servicios para la integración y la cohesión social, deportes y ocio, cultura, educación, ordenación y promoción de la actividad económica y colaboración con la administración de justicia. A la hora de fijar los contenidos de esta "Lista" y desde el punto de vista de la modernización y calidad, deberían tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Aquellas funciones y servicios en los que prima la relación directa con el usuario o receptor (los denominados "servicios de frontera") deben atribuirse de forma plena y efectiva a las Entidades Locales, siempre que tengan capacidad:

- Desde el punto de vista de la relación, la clave es la receptividad y capacidad de respuesta en tiempo.
- Desde el punto de vista material, en general se trata de políticas preventivas, y las Entidades Locales son las que mejor y más eficazmente pueden desarrollarlas.

b) Se deben evitar "duplicidades", situaciones confusas para el ciudadano sobre la responsabilidad de cada administración, etc., ya que esto es fundamental para la eficacia y calidad de servicio.

En todo caso, supondría la asunción de un número importante de nuevas competencias para las que, para garantizar un ejercicio eficaz y eficiente, sería necesario que los gobiernos locales dispusieran de herramientas de gestión adecuadas. En este sentido, y a modo de ejemplo, tal y como recoge el "Libro Blanco de la Administración Local Andaluza", los representantes políticos de los Ayuntamientos andaluces encuestados consideran que uno de los principales retos de sus ayuntamientos es el de mejorar la calidad de los servicios que actualmente vienen prestando y en menor medida, extender a toda la ciudadanía de sus municipios aquellos servicios que en la actualidad no llegan a todos los sectores de la población. Este ejemplo pone en evidencia que la calidad es un principio clave en la gestión municipal. La gestión de calidad se presenta no sólo como una filosofía de mejora sino también como una forma distinta de gobernar, más atenta a las expectativas de los ciudadanos, más participativa y democrática y que, por tanto, debemos tener en cuenta en la configuración orgánico-funcional de la administración local.

En el proceso de aplicación de la gestión de calidad en el ámbito público, los grandes municipios han sido pioneros, y en general la Administración Local es la que presenta prácticas más exitosas y mejores resultados. Dos son las claves que han impulsado este fenómeno:

1. La escasez de recursos de las haciendas locales.
2. Las crecientes demandas ciudadanas provocadas por las transformaciones sociales y políticas e incrementadas por la proximidad.

Tenemos que contemplar también que cada vez más se darán situaciones en las que para asegurar la efectividad del control sobre el gobierno local, los miembros electivos tienen que desarrollar actuaciones de seguimiento de la gestión municipal en las Comisiones de Pleno, donde estarán obligados a comparecer los responsables de la gestión, los empleados públicos con funciones directivas y los concesionarios de servicios, para informar cuando así se les requiera. El interés de la mejora en la gestión debe desarrollarse con la prioridad de la transparencia y la información por la que se validan las actuaciones municipales, y es por eso por lo que la excelencia también se fundamenta en una mejora de la relación con los usuarios de los servicios como principio para la adecuación de las prestaciones a las expectativas y a las necesidades, y como fin para informar de las actuaciones desarrolladas. Buscar la participación activa de los ciudadanos a través de mecanismos sencillos, objetivos, inteligibles y consensuados de manera que sea un punto de partida para la mejora de la prestación de los servicios y para la comparación y detección de las mejores prácticas.

Teniendo en cuenta dicho escenario, y a la hora de aplicar las herramientas de gestión de calidad, las administraciones locales se encuentran con que existen múltiples fuentes de conocimiento: leyes,

comentarios a leyes, regulaciones específicas, precedentes, documentos referidos a un caso, etc. Generalmente, estas fuentes prevalecen dispersas en distintos lugares y en distintas formas o representaciones, presentando también distintos niveles de formalidad y múltiples vínculos. La toma de decisiones basada en el rigor y en la transparencia requiere que esta información sea filtrada en un marco coherente. Sin embargo, la práctica diaria demuestra que las corporaciones locales no realizan el mejor almacenamiento posible de la información con vistas a la integración de sistemas que satisfagan los intereses de un entorno administrativo complejo. El conocimiento explícito relevante para una tarea específica o decisión está diseminado en una gran cantidad de documentos, impresos, textos legislativos, etc. En otras palabras, las lecciones aprendidas están incluidas en distintos contenedores de conocimiento, desde la memoria personal hasta el papel y los sistemas electrónicos. Como consecuencia de ello surgen silos organizativos aislados, vinculados a una diversidad de tecnologías a veces incompatibles entre sí, que no están asociados a un entorno y a una experiencia que permita su transformación en conocimiento directamente utilizable interna y externamente (Barrero y Criado, 2004).

En la mayoría de las ocasiones la información esta dispersa en distintas unidades administrativas y consideraciones técnicas pueden hacer aconsejable la utilización de distintos soportes de generación y almacenamiento. Incluso los mecanismos para capturar las mejores prácticas están descoordinados y no contextualizados. El resultado de todo ello es que las entidades locales no están orientadas al conocimiento y se convierten en administraciones autoreferenciales. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de integrar la gestión del conocimiento en el trabajo diario. Para ello hay que propiciar un almacenamiento contextualizado de la información en una estructura orientada a los procesos que ofrezca proactivamente el conocimiento necesario para desarrollar las tareas (Papavassiliou et al. 2003). Aún así, pese al hecho cierto de que los entes locales poseen vastas

cantidades de conocimiento, el carácter jerárquico y burocrático de los departamentos municipales hace que resulte arduo poner en común el saber que atesoran. En estas circunstancias, se hace cada vez más evidente que la habilidad de usar el conocimiento de forma efectiva y creativa es más valiosa que la capacidad de almacenamiento del mismo. Por ello es preciso que el conocimiento público local sea organizado de tal modo que promueva la inteligencia acerca de los ciudadanos, proveedores de servicios y grupos de interés.

Por otro lado, resulta indudable que los funcionarios locales deben poseer conocimientos expertos y colaborar con especialistas que tengan conocimientos avanzados en determinadas materias. Pero al mismo tiempo es imprescindible implicar a los grupos de interés y a la sociedad en el proceso de captación y desarrollo del conocimiento. Sólo así es posible evitar la consolidación de unas entidades locales en permanente estado de transitoriedad en las que los flujos de conocimiento corporativo se pierden de forma alarmante. De esta manera, el nuevo conocimiento público local debe aunar el elemento temporal y el elemento espacial de la gestión del conocimiento. Esta nueva perspectiva supone una reformulación del papel de las instituciones municipales y de su capacidad de ser el centro de gravedad del conocimiento de la comunidad de propósito local general. El liderazgo de la gestión del conocimiento en la Administración Pública local debe estar compartido entre los propios funcionarios públicos y los grupos de interés. En este sentido la formación de redes que vinculen a agentes públicos y privados representa una alternativa esencial en la búsqueda de otras formas de conocimiento utilizable. No se puede olvidar tampoco que la efectividad de los servicios públicos depende también de la adquisición de un repertorio de conocimiento tácito integrado por estructuras de conocimiento, mapas cognitivos y modelos mentales. Por esta razón es preciso realzar la necesidad de que los directivos públicos gestionen ese "conocimiento difuso" que puede ser esencial para la mejora continua.

Como se ha señalado con anterioridad, las corporaciones que saben sacar el máximo rendimiento del conocimiento que atesoran gozan de una situación ventajosa frente a otras organizaciones. En el ámbito municipal, la inteligencia organizativa centrada en las necesidades del ciudadano puede originar una superioridad de conocimientos que diferencia favorablemente los servicios locales. Esta diferenciación incrementa el valor de dichos servicios, facilitando la consecución de los objetivos organizativos. La diferenciación de los servicios de las administraciones locales plantea la cuestión de si las ciudades compiten realmente entre sí. En principio puede decirse que las entidades locales no compiten como lo hacen los países o las empresas multinacionales con el comercio mundial (Sanguino, 2005). Sin embargo, sí puede decirse que lo hacen en la atracción de turistas e inversiones, en la captación de recursos públicos, en la generación de empleo, en la ubicación de centros de decisión y en la celebración de eventos internacionales. Desde este punto de vista, cabe considerar que si los municipios, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades gestionan el conocimiento consiguen una ventaja competitiva de tipo dinámico (Pollitt, 1993; Barzelay, 2001).

Como señala Willcocks (2002), las Administraciones Públicas se han convertido en "organizaciones sin fronteras". La eficacia en la prestación de los servicios es fundamentalmente una eficacia interorganizativa. Debido a ello, el intercambio de conocimiento explícito y tácito entre los entes locales redundará en una notoria mejora de los servicios que prestan. Desde esta perspectiva, el Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos (MAP, 2004) y el Primer Borrador del Libro Blanco para la reforma del gobierno local en España (MAP, 2005) destacan la importancia de la colaboración y coordinación en el sistema reticular de las administraciones locales españolas, en el que el municipio tiene el carácter de nodo principal. La conectividad del conocimiento de los municipios, los entes intermedios locales, y los entes locales

intermunicipales de carácter voluntario constituye un hito decisivo en la prestación de servicios públicos de excelencia. La necesidad de establecer comunicación con otras organizaciones es por lo tanto uno de los principales desafíos de las autoridades locales.

De ahí la importancia de compartir el conocimiento a través de consorcios estratégicos en los que participen ayuntamientos, representantes del sistema de salud, miembros de la policía y de los servicios de transporte, organizaciones no lucrativas y grupos comunitarios. Los representantes de estas organizaciones con trayectorias, agendas y capacidades diferentes deben compartir el conocimiento en un ambiente de confianza. Esta confianza propicia que los empleados locales exterioricen su comportamiento no declarado. De esta manera se ponen en común los silos organizativos de conocimiento. Dentro de la colaboración metropolitana hay que hacer referencia también a la formación de redes de ciudades que trabajan juntas para definir problemas y llegar a soluciones en base a una experiencia compartida. Este tipo de colaboración permite detectar ventajas competitivas y factores de éxito de los municipios.

La colaboración en red es, por lo tanto, una de las principales formas de coordinación estratégica en el sector público local. Sus beneficios se evidencian a través de la aparición de ventajas derivadas de la colaboración que se concretan en relaciones basadas en la confianza. Un gran número de ejemplos de consorcios públicos para la regeneración urbana, actividades de policía, educación, vivienda, salud y protección social ponen de manifiesto las oportunidades que brinda la gestión del conocimiento para compartir información, mejorar la comunicación, promover el entendimiento de los agentes sociales y evitar duplicidades.

Visto todo lo anteriormente expuesto, se llega a la conclusión de que, en la actualidad, la gestión de la calidad es un concepto amplio y aplicable a

todo tipo de organizaciones públicas y privadas, debiendo ser entendida como una estrategia de orientación al cliente, basada en el compromiso y la mejora continua. Constituye, al fin y al cabo, un sistema de dirección y gestión. En este sentido, la aplicación de herramientas y métodos de gestión de la calidad se torna estratégica para las entidades locales en el contexto actual. Pero la calidad no se logra con actuaciones aisladas y menos aún con simples declaraciones propagandísticas. El cambio sólo es posible desde la acción global, planificada de forma abierta pero integral.

Así, una Entidad Local que quiera gestionar con calidad deberá construir su propio sistema de dirección y gestión basado en la práctica y técnicas de la calidad total. El sistema tiene que ser verdaderamente "propio", pensado por y para la Administración Municipal de que se trate. Cada ciudad tiene una problemática y cada gobierno local unos retos. Cada organización una estructura y una dinámica peculiares, que deben ser adecuadamente diagnosticadas. En el plano de las técnicas y herramientas, conviene un sistema mixto-ecléctico. No sólo porque la tendencia general es a la convergencia de modelos, sino porque la complejidad de la organización municipal lo aconseja. Debe ser un sistema endógeno, a desarrollar en lo fundamental por personal interno. Calidad es gestión integral orientada a la mejora continua. Nadie externo puede "hacernos" la gestión. Un sistema que se desarrolle externalizado conduce a la existencia de "caminos paralelos". No servirá para mejorar realmente la organización.

Por otro lado, el desarrollo del Plan no puede "imponerse" desde el núcleo central especializado, pues se corre el riesgo de que se perciba como una carga añadida. El compromiso con el cambio tiene que partir de las unidades gestoras, a impulsos de un liderazgo fuerte, que como no puede ser de otra manera, corresponderá al Alcalde. El desarrollo tiene que apoyarse en abundante información interna, formación y estímulos concretos a las iniciativas de los gestores y de todos los

agentes implicados. En el aspecto del liderazgo, la Administración Local tiene una importante ventaja: tiene en la figura del Alcalde un liderazgo fuerte y de fácil identificación. Se trata de un liderazgo "posicional" y por ello únicamente potencial, pero sumamente importante en relación con la calidad total y la legitimidad por rendimientos. La posición fuerte del Alcalde deviene de su doble configuración constitucional y legal: por un lado es Presidente de la Corporación y por otro, un órgano en sí mismo, con funciones de dirección y ejecución. El Alcalde, como presidente de la Corporación, efectúa una representación político-institucional hacia el exterior que le dota de gran fuerza simbólica, contribuyendo a su identificación con la ciudad. Además, y en el plano orgánico, le confiere la presidencia de los órganos colegiados de la Entidad, especialmente el Pleno Municipal o Ayuntamiento, lo que fortalece su posición interna y externa. Como titular del órgano Alcaldía, destaca la técnica de concentración de atribuciones, acompañada de gran flexibilidad en las facultades de delegación. Esto le confiere una posición fuerte en términos de dirección política y del aparato administrativo.

Esta doble configuración otorga una posición muy favorable para desarrollar un liderazgo, tanto externo (en el ámbito de la ciudad) como interno (en la propia Administración Municipal). El liderazgo del Alcalde tiene una gran importancia en el subsistema político-administrativo municipal, ya que:

- Contribuye poderosamente a dotar a la Entidad de una Visión y unas Estrategias; y sobre todo a comunicarlas e involucrar en ellas al entramado ciudadano.
- Favorece el desarrollo de la cultura corporativa en la Administración Municipal.
- Facilita el dominio de la complejidad organizativa.
- Contribuye a identificar y encauzar las demandas e intereses vecinales.
- Impulsa fuertemente la gestión.

- Personificando la acción de gobierno y simplificando la política, contribuye a identificar a los ciudadanos con su gobierno municipal.

El liderazgo del Alcalde es entonces un factor muy positivo a la hora de desarrollar un sistema de Gestión de Calidad Total. La innovación, los cambios culturales y los "compromisos" sólo son posibles a impulsos de un liderazgo fuerte que contribuya a vencer las inercias, las resistencias y la apatía. Un "compromiso" de servicio y de eficiencia, formulado por un Alcalde fuerte ante la ciudadanía, tiene un poderoso efecto movilizador. Pero también y al margen del tan necesario liderazgo político, es necesario que cada Entidad Local desarrolle la política de RRHH adaptada a su realidad y al mismo tiempo asegurar la carrera profesional, la independencia y objetividad de los empleados públicos locales en el marco de la regulación, porque el liderazgo directivo-gerencial es igualmente importante.

Finalmente, al aplicar los principios, técnicas y herramientas de calidad y de excelencia en la Administración Local es preciso tener en cuenta su especificidad como organización, en atención a la función central que desarrolla, al sistema de valores, y al contexto en el que se desenvuelve. Así, el motor que debe impulsar a la Administración Pública en general y a los Gobiernos locales en particular a trabajar en la búsqueda de la excelencia en la gestión, es el afán de sostener o incrementar su legitimidad. En las Administraciones Locales la legitimidad por rendimientos tiene un mayor peso específico y connotaciones propias. Por ello, y por determinadas características relacionadas con el tipo de funciones y con la posición que ocupan en el sistema político-administrativo, constituyen el ámbito idóneo para el desarrollo de herramientas de excelencia en la gestión. Estas herramientas fortalecen la posición del ciudadano corriente en el desarrollo y control de las políticas públicas e incrementa su participación. Por tanto, refuerza la dimensión democrática y la legitimidad general de los gobiernos locales. Todo ello sin olvidar que, como ya hemos dicho antes, una Entidad Local

que quiera gestionar con calidad debe construir su propio sistema de dirección y gestión, basado en los fundamentos y herramientas de excelencia, ya que el marco conceptual y las experiencias desarrolladas por otros ofrecen un conjunto de orientaciones básicas que nunca podrán sustituir al esfuerzo de reflexión y adaptación para configurar un "modelo" propio.

2 Aspectos diferenciadores. A continuación se sintetizan las principales herramientas y metodologías que han de contribuir a mejorar la gestión, atendiendo a las particularidades de la nueva realidad local:

- Planes de Calidad.
- Cartas de Servicio al Ciudadano.
- Modelos de Excelencia en el ámbito de la Administración Local.
- La gestión por procesos, los sistemas de calidad en la gestión y la certificación ISO 9000:2000.
- La medición de la percepción y satisfacción ciudadano.
- Sistema de quejas y sugerencias.
- Sistemas de seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por la Administración Local: indicadores de actividad y cuadro de mando.

2.A. Planes de calidad. La clave para una buena gestión y orientación al ciudadano se encuentra en el equilibrio entre las expectativas sobre el servicio y las percepciones que de su funcionamiento tengan los usuarios del mismo. Un plan de calidad deberá tener los siguientes objetivos:

- Iniciar la evaluación institucional y fomentar la implantación de sistemas de calidad integral para la mejora continua.
- Promover la participación de los grupos de interés local en el desarrollo y gestión del plan de calidad.

- Desarrollar metodologías homogéneas con las existentes en otros niveles de la Administración Pública e incluso en la Unión Europea, que permitan establecer estándares contrastados para la acreditación de la calidad alcanzada.
- Implantar un sistema de información a los ciudadanos/usuarios de los servicios y grupos de interés en general, basado en la evaluación por resultados y apoyado en un catálogo de indicadores, que pueda servir de base para la toma de decisiones en el ámbito competencial.
- Establecer un sistema de prestación del servicio que garantice la calidad en la prestación de conformidad con estándares internacionales.

En el camino hacia la excelencia y mejora continua del servicio municipal a través de los planes de calidad, innovación o modernización, el proceso estratégico exige la consideración de las siguientes rutas o etapas:

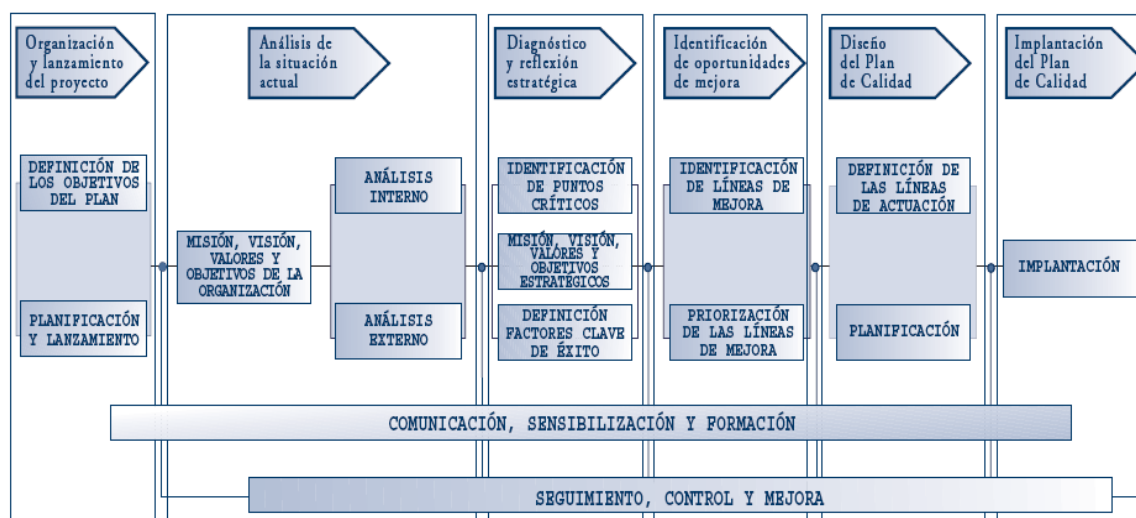
- Definición del marco de referencia: misión, visión y objetivos estratégicos, y considerar el marco competencial e institucional, legal y estratégico.
- Análisis y diagnóstico de la situación de partida. Análisis interno de los recursos, capacidades y rendimiento de la organización pública local, análisis del entorno y las tendencias globales en el marco de las Administraciones públicas locales, realización de estudios comparativos con otras organizaciones consideradas modelo a seguir, análisis de la operativa de la organización, con especial consideración a los procesos dirigidos al servicio del ciudadano y los de apoyo o soporte a todos ellos, análisis y segmentación de tipologías de ciudadanos destinatarios del servicio y del beneficio que aportan a la sociedad dichos servicios, identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, identificación de puntos fuertes y débiles, así como las oportunidades de desarrollo y las amenazas estratégicas (análisis DAFO), análisis del posicionamiento global de la organización. Asimismo, habrán de identificarse las posibles necesidades futuras y, en general, el entorno futuro, previendo cambios y posibles escenarios alternativos, así como

las previsible reacciones de los diferentes agentes y de otras organizaciones consideradas "modelo a seguir".

- Generación y selección de posibles opciones estratégicas.
- Establecimiento de los elementos básicos de la viabilidad técnica, jurídica y económico-financiera de cada uno de los proyectos incluidos dentro de las opciones estratégicas.
- Planificación de la estrategia de calidad.
- Implantación de la estrategia, o desarrollo del Plan.
- Control, revisión, evaluación y mejora (ya que el Plan tendrá una vigencia de alrededor de 4 años).

Dichas fases quedan reflejadas en la siguiente figura:

Figura 19: Etapas de un plan de calidad.



Fuente: Martín Castilla (2004)

2.B. Las Cartas de Servicios al ciudadano. Las Cartas de Servicios son documentos en los que se da a conocer a los ciudadanos los compromisos, en términos de utilidad, fiabilidad, celeridad, etc., que una Administración asume en la prestación de sus servicios. La definición que de ellas realizó el Ayuntamiento de Barcelona fue elaborada dentro de su Plan de Calidad Municipal del año 1996, estableciendo que: "Son vehículos de comunicación de los compromisos de calidad en el servicio que una empresa, instituto o

servicio municipal toma delante del ciudadano. Para ello, se definen estándares de servicio de una manera objetiva y medible; se hace un seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos y se despliegan las acciones necesarias para su logro". Las Cartas de Servicios pretenden ser expresión de un "contrato" entre la Administración y los ciudadanos, debiendo elaborarse partiendo de las necesidades y expectativas de éstos, que tendrán derecho a reclamar y obtener una compensación o al menos una disculpa formal en caso de incumplimiento de los compromisos. Las Cartas de Servicios son un instrumento de calidad, en primer lugar, porque establecen un compromiso de servicio y, en segundo, porque expresan una forma de trabajo orientada al ciudadano. Una forma de trabajar que implica el abandono de la tradicional programación "condicional", sustituyéndola por una programación "por objetivos", en función de los destinatarios de la actividad, los ciudadanos/usuarios de los servicios. Constituyen un modelo de sencilla aplicación y elevado potencial para la mejora continua, especialmente en la Administración Local, que gestiona los servicios más "visibles", cercanos y cotidianos. Pero para ello, los gestores de servicios municipales deben establecer compromisos explícitos, concretos, públicos y accesibles al control de los receptores o usuarios, soportados en un buen sistema de medición. La misión fundamental de las Cartas de Servicios es definir y difundir los compromisos de servicio que asumen los diferentes entes públicos con el fin de dar respuesta a los requerimientos del ciudadano, así como realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de estos compromisos y comunicar los resultados.

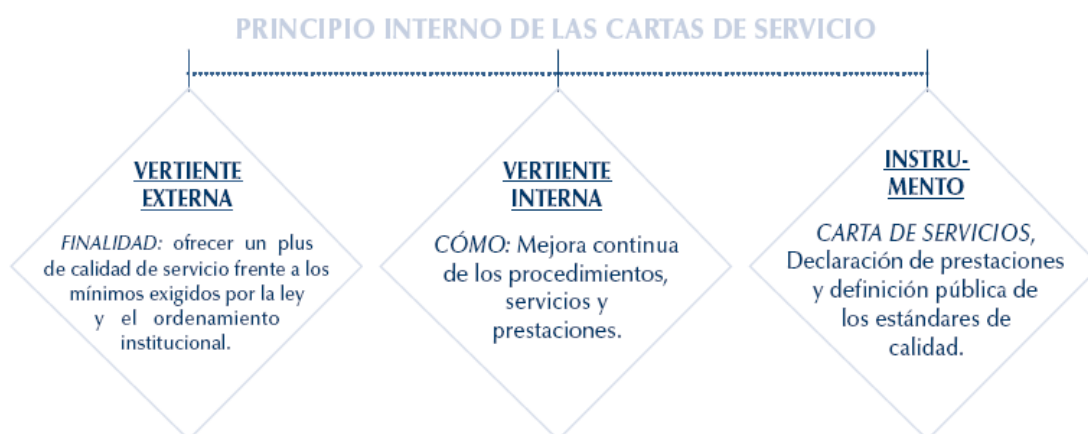
Las Cartas de Servicios impulsan la mejora continua de los estándares de servicio mediante la aplicación de metodologías, herramientas y técnicas de un enfoque de gestión total de Calidad. Podemos decir, por tanto, que las Cartas de Servicios presentan una doble vertiente:

- Una vertiente externa, como medio de comunicación de los compromisos que la organización toma con los ciudadanos.

- Una vertiente interna que obliga al servicio a reconsiderar todos los procesos para asegurar los estándares que se reflejarán en la Carta de Servicios. Ello implica la definición de los estándares de una manera fiel, objetiva y sobre todo medible, así como la monitorización y seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos, desplegando las acciones de mejora necesarias para conseguirlos.

El principio interno que rige las Cartas de Servicios no es otro que servir a los ciudadanos, mediante la mejora y optimización de los recursos y procesos de trabajo del órgano prestador de los servicios, tal y como muestra la siguiente figura:

Figura 20: Vertientes e instrumentalización del principio interno de las Cartas de Servicios.



Fuente: Martín Castilla (2004)

La Carta de Servicios es el medio mediante el cual se ligan las demandas y necesidades del ciudadano respecto de un servicio público con la mejora que se debe producir en el interior de dicho servicio para poder satisfacerlas. En definitiva, podemos resumir los objetivos de las Cartas de Servicios en estos cuatro puntos:

- Garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

- Explicitar compromisos de calidad a los vecinos.
- Fijar expectativas y exigencias de los usuarios con respecto a los servicios públicos.
- Estimular iniciativas de mejora de los servicios.

El motivo de la creación de Cartas de Servicios en las administraciones locales se justifica en base a las siguientes razones:

- Por la importancia de cuestionarnos el modo como desarrollamos nuestras actividades, pues sólo con reflexión y debate es posible iniciar una mejora. Buscar la crítica constructiva, el enfrentamiento y la participación.
- Por fomentar la participación de los diferentes sectores de la unidad administrativa.
- Por la necesidad de seducir a nuestros clientes, los ciudadanos, de transmitirles confianza.
- Por la necesidad de establecer alianzas con los ciudadanos, de comprometernos para ofrecer servicios de calidad y garantizar una administración moderna acorde con nuestra sociedad.
- Por la necesidad de dar visibilidad y transparencia a todo el proceso administrativo.
- Por el convencimiento de que un correcto enfoque de colaboración entre diferentes organizaciones, tanto públicas como privadas, puede suponer un gran beneficio para la sociedad.

El contenido mínimo de una Carta de Servicios se suele estructurar en los siguientes bloques:

- Datos identificativos del órgano o entidad prestadora del servicio (datos de contacto): Denominación, dirección, horario de atención al ciudadano, teléfono, e-mail, página Web, fax...
- Principales servicios prestados.
- Compromisos de Calidad: objetivos.

- Indicadores.
- Espacio para implicar al ciudadano en la mejora del servicio (p. ej. Ayúdenos a mejorar la Calidad del Servicio).

2.C. Modelos de excelencia en el ámbito de la Administración Local. A continuación describiremos; esquemáticamente y sin perjuicio de lo ya argumentado en apartados anteriores acerca de los principales modelos de calidad “generales” o “genuinamente empresariales” (EFQM, Deming, Malcolm Baldrige y Modelo Iberoamericano), cuyas premisas, bien directamente, bien a través de sus versiones adaptadas, ya son aplicables a las administraciones; los diversos modelos "de calidad" o gestión excelente especialmente adaptados y adecuados a las características de las administraciones en general, y a las de los entes locales en particular. En este sentido, los modelos CAF, Ciudadanía y los modelos propios son los que más se adaptan a la realidad del sector público: CAF y Ciudadanía por ser modelos elaborados por directivos de la Administración que conocen las necesidades a cubrir, y los modelos propios por adecuarse a las particulares necesidades de la Administración que los crea.

A) MARCO COMÚN DE EVALUACIÓN (CAF). La utilización de sistemas y herramientas de gestión de la calidad ha estado identificada hasta principios de los años 90 del siglo XX con el sector privado. Es en este momento cuando se introduce en el sector público como estrategia de modernización de la gestión pública. Así, durante esta década varias herramientas y sistemas de gestión fueron implantadas en el sector público en el marco de la Unión Europea, pero hasta este momento no había sido posible hablar de gestión de la calidad de una manera homogénea. En este contexto, el IPSG (Grupo de Innovación de los Servicios Públicos) de la Unión Europea desarrolló el CAF como una herramienta sencilla para ayudar a las administraciones públicas europeas a iniciarse en la gestión de la calidad total y a su vez proporcionarles un marco de excelencia que permitiese establecer comparaciones entre organizaciones de carácter público. El Marco

Común de Evaluación (CAF, siglas en inglés de Common Assessment Framework) es una herramienta de Gestión de Calidad específicamente diseñada para introducir la autoevaluación y la gestión de calidad en el sector público de los países de la Unión Europea y, por lo tanto, refleja las necesidades de este sector. El CAF ha sido diseñado para promover un lenguaje común y un conocimiento de la gestión de calidad en el sector público de los países europeos, así como para compartir experiencias y buenas prácticas y desarrollar actividades de benchmarking entre organizaciones del sector público.

Este Modelo es resultado de la cooperación entre los Ministros responsables de Administración Pública de la Unión Europea. A petición de los Directores Generales del ramo, la versión actual del CAF fue desarrollada por el Grupo de Servicios Públicos Innovadores, órgano estable de cooperación internacional en cuestiones de modernización del servicio público a través de la calidad y de las comparaciones del desempeño. Entre las líneas de trabajo del IPSP destaca el establecimiento de una Red de Benchmarking Europea (EBN) para el intercambio de las mejores prácticas aprovechando así las ventajas que aporta el CAF como modelo común de evaluación. En mayo de 2001, CAF pasó a formar parte del Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA) por decisión de los Directores Generales del ramo. En la Primera Conferencia Europea de Calidad para las Administraciones Públicas, celebrada en Lisboa en mayo de 2000, se presentó una versión piloto del CAF cuya experiencia en su implantación y uso ha servido de base a la versión actual que tras dos de ensayo fue lanzado definitivamente en la Conferencia de Copenhague de 2002.

El CAF se presenta como una herramienta para que las organizaciones del sector público de Europa utilicen técnicas de gestión de calidad para mejorar su rendimiento. Constituye por tanto, la metodología europea de evaluación. El CAF proporciona un marco sencillo y fácil de usar, apropiado para que las organizaciones del sector público lleven a cabo

una autoevaluación, ya que contiene elementos que permiten analizar dónde se encuentra una organización y hacia dónde se quiere dirigir. El CAF ha tenido una gran aceptación en los Estados miembros que no habían adoptado un modelo único así como en los Estados miembros incorporados recientemente. La nueva versión, última hasta ahora, de este Modelo se presentó en la Cuarta Conferencia Europea de Calidad, que tuvo lugar en Tampere en septiembre de 2006.

La estructura del CAF, simplificación del modelo EFQM, es la siguiente:

Figura 21: Criterios del modelo CAF.



Fuente: MAP (2006)

Cuadro 12: Descripción de los criterios y subcriterios del modelo CAF.

CRITERIO		SUBCRITERIO
CRITERIOS AGENTES	1. LIDERAZGO	1.1. Dar una orientación a la organización: desarrollar y comunicar con claridad la visión, misión y valores. 1.2. Desarrollar e implantar un sistema para gestionar la organización. 1.3. Motivar y apoyar a las personas de la organización y actuar como modelo. 1.4. Gestionar las relaciones con el nivel político y con otros interesados.
	2. ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN	2.1. Recoger información relativa a las necesidades presentes y futuras de los interesados. 2.2. Desarrollar, revisar y actualizar la estrategia y la planificación. 2.3. Implantar la estrategia y la planificación en toda la organización.
	3. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	3.1. Planificar, gestionar y mejorar los recursos humanos en relación con la estrategia y la planificación. 3.2. Identificar, desarrollar y aprovechar las capacidades de los empleados en consonancia con los objetivos y metas individuales, de los equipos y de la organización. 3.3. Involucrar a los empleados por medio del diálogo y la asunción de responsabilidades (empowerment).
	4. ALIANZAS Y RECURSOS	4.1. Desarrollar e implantar relaciones clave de asociación. 4.2. Desarrollar y establecer alianzas con los clientes-ciudadanos. 4.3. Gestionar el conocimiento. 4.4. Gestionar las finanzas. 4.5. Gestionar la tecnología. 4.6. Gestionar edificios y otros activos.
	5. GESTIÓN DE LOS PROCESOS Y RESULTADOS	5.1. Identificar, diseñar, gestionar y mejorar los procesos. 5.2. Desarrollar y prestar servicios y productos con la participación de los clientes-ciudadanos. 5.3. Planificar y gestionar la modernización y la innovación.
CRITERIO		SUBCRITERIO
CRITERIOS RESULTADOS	6. RESULTADOS ORIENTADOS A LOS CLIENTES/ CIUDADANOS	6.1. Resultados de las mediciones de la satisfacción de los clientes/ciudadanos. 6.2. Indicadores utilizados para medir los resultados en los clientes/ciudadanos.
	7. RESULTADOS EN LAS PERSONAS	7.1. Resultados de las mediciones de la satisfacción y motivación de las personas. 7.2. Indicadores de los resultados en las personas.
	8. RESULTADOS EN A SOCIEDAD	8.1. Resultados del rendimiento social. 8.2. Resultados del rendimiento medioambiental.
	9. RESULTADOS CLAVE DEL RENDIMIENTO	9.1. Consecución de los objetivos. 9.2. Rendimiento financiero.

Fuente: MAP (2006)

El CAF tiene cuatro propósitos principales:

1. Identificar las características comunes de las organizaciones del sector público
2. Servir como herramienta para los administradores públicos que deseen mejorar el rendimiento de su organización.
3. Hacer de “puente” entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de calidad.
4. Facilitar el *benchmarking* entre las organizaciones del sector público.

El CAF ha sido diseñado para que pueda utilizarse en todos los ámbitos del sector público, y tanto en la administración nacional o federal, como en la regional y local. Puede aplicarse en diferentes situaciones y circunstancias como por ejemplo, formando parte de un programa sistemático de reforma, o como base para orientar los esfuerzos de mejora en organizaciones del sector público. En algunos casos, y especialmente en organizaciones muy grandes, se pueden llevar a cabo autoevaluaciones en una parte de la organización, como puede ser una unidad o departamento.

Comparado con un modelo de Gestión de Calidad Total plenamente desarrollado, el CAF es un modelo “ligero”, especialmente idóneo para obtener una primera impresión de cómo actúa una organización. Obviamente, cualquier organización que quiera profundizar más puede seleccionar un modelo más completo de entre los existentes (tales como el modelo EFQM). El CAF tiene la ventaja de ser compatible con estos modelos (especialmente con el citado) y puede además ser un primer paso para una organización que quiera avanzar en la gestión de calidad. Con la finalidad de difundir el uso de ese modelo en las corporaciones locales españolas, el Ministerio de Administraciones Públicas ha suscrito un convenio con la FEMP.

Así pues, el CAF proporciona:

- a) Un marco de actuación para iniciar un proceso de mejora continua.
- b) Una evaluación basada en evidencias.
- c) Un medio para dar coherencia a la dirección y alcanzar el consenso sobre aquello que es preciso hacer para mejorar una organización.
- d) Una evaluación frente a un conjunto de criterios que han sido aceptados en toda Europa.
- e) Un medio de medir el progreso en el tiempo a través de autoevaluaciones periódicas,
- f) Un nexo de unión entre las metas y las estrategias y procesos de apoyo.
- g) Un medio de dirigir las actividades de mejora allí donde son más necesarias.
- h) Oportunidades de promover y compartir buenas prácticas entre diferentes áreas de una organización y con otras organizaciones.
- i) Un medio de motivar a los empleados de las organizaciones involucrándolos en los procesos de mejora.
- j) Oportunidades de identificar progresos y niveles destacados de logro.
- k) Un medio de integrar diversas iniciativas de calidad en la actividad normal de la organización.

En este caso, no se ha desarrollado un premio propio, pero la organización que aplique el Modelo CAF puede plantearse su participación en uno de los premios nacionales o internacionales que se convocan periódicamente y que son cada vez más utilizados por las organizaciones públicas. Por lo que se refiere a España, el Ministerio de Administraciones Públicas convoca anualmente el Premio a la Excelencia en la Gestión Pública, de acuerdo con el Modelo EFQM. Igualmente existen programas de similares características en varias Comunidades Autónomas.

B) MODELO CIUDADANÍA. El premio Ciudadanía a la Calidad de los Servicios Públicos es un premio creado por el Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP), asociación sin ánimo de lucro cuyo ámbito territorial es el propio del Estado español. Para cada una de las ediciones convocadas del Premio se constituye un Círculo de Promotores, compuesto por diversas organizaciones públicas invitadas por su decidido compromiso con la mejora en los servicios prestados y por su representatividad política y territorial. Entre los fines del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (OCSP), como organización que contribuye a la difusión de los principios y valores de la Calidad en los Servicios Públicos, destacan los siguientes:

- Ser un instrumento de interlocución para los responsables públicos que pretendan iniciar, en su ámbito competencial, un proceso de calidad en los servicios públicos.
- Constituir un foro de intercambio de experiencia y mejora de la formación de quienes gestionan los servicios públicos.
- Crear un espacio técnico de publicación de metodología y de los resultados de proyectos de mejora de la calidad en los servicios públicos.
- Servir de referente a aquellas administraciones que tienen una voluntad de transformación de sus estructuras y servicios.
- Ser una garantía para los ciudadanos a los que se dirigen todos los esfuerzos de los profesionales implicados en procesos de calidad.

Para cumplir sus fines, el OCSP ha elaborado el Modelo Ciudadanía, en el que se basa el Premio anteriormente mencionado. Este modelo tiene un enfoque de clara orientación ciudadana y vocación pública. Así, aunque la estructura del Modelo Ciudadanía y su representación gráfica pudieran hacer pensar en un modelo muy diferente a los más conocidos, comparte los principios de la Excelencia con otros modelos, especialmente con la ISO y el EFQM. Mantiene con ellos un perfil muy coincidente en la mayoría de los conceptos fundamentales de la

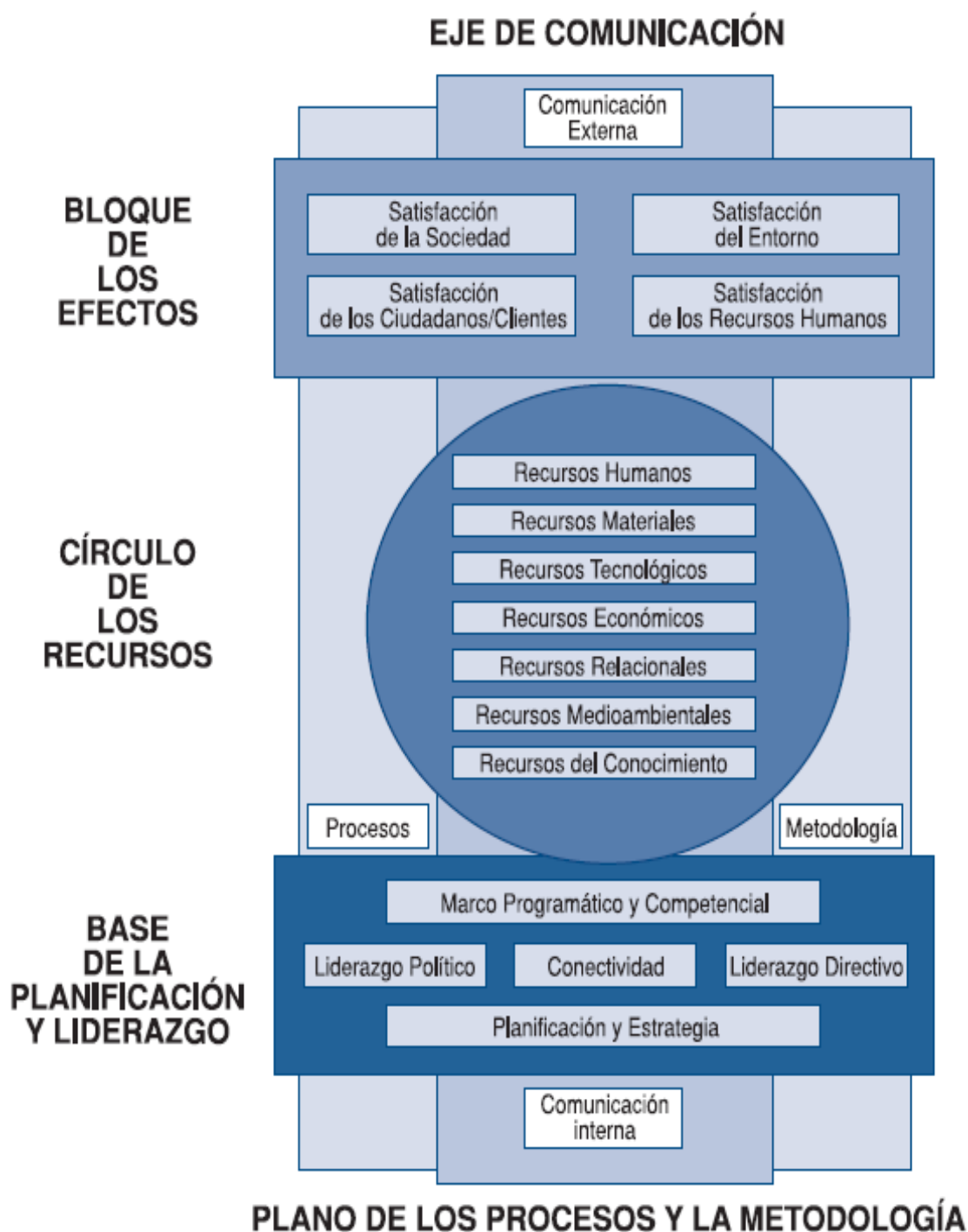
Excelencia, o Principios de Gestión de Calidad: Gestión por Procesos, Implicación de las Personas, Mejora Continua, Desarrollo de Alianzas y Responsabilidad Social. En cuanto a Orientación al Cliente (Ciudadano) y Liderazgo, el Modelo Ciudadanía propone una ampliación expresa en dos direcciones: en el primer concepto incluyendo Entorno y Sociedad, y en el segundo abriendo un espacio para el Liderazgo Político.

La mayor diferencia dentro de la coincidencia con otros modelos más conocidos se establece en el concepto de Orientación a Resultados, ya que el Bloque de los Efectos en el Modelo Ciudadanía solo fía la constatación de buenos resultados en una Institución pública al análisis de la Satisfacción de Recursos Humanos, Ciudadanos, Entornos y Sociedad, y por lo tanto es un modelo extraordinariamente comprometido con la Orientación al Cliente.

De otros modelos menos conocidos en Europa, como el Malcolm Baldrige, el Modelo Ciudadanía toma el ejemplo de situar en primer plano la Información, pero desde la nueva acepción de la Comunicación, disciplina imprescindible en la construcción de las expectativas y en la asunción de compromisos públicos hoy en día. Existen otras pequeñas peculiaridades que se van descubriendo a medida que se leen Criterios y Subcriterios e incluso Orientadores, como pueda ser la reflexión sobre el Marco Programático y Competencial y la función de la Planificación Estratégica, la interpretación de las Alianzas, mucho mas allá que con los proveedores, la dimensión de elementos como la Gestión del Conocimiento, etc. Finalmente, el Modelo Ciudadanía propone un concepto nuevo en el panorama de la Gestión Pública, donde no está muy consolidado como es el de la Conectividad.

El Modelo Ciudadanía se compone de cinco variables, veinte criterios y cincuenta subcriterios. Su representación gráfica está basada en el siguiente esquema:

Figura 22: Variables, criterios y subcriterios del Modelo Ciudadanía.



Fuente: OCSP (2004)

Cuadro 13: Descripción de los criterios y subcriterios del Modelo Ciudadanía.

CRITERIO		SUBCRITERIO
PRIMERA VARIABLE: BASE DE LA PLANIFICACIÓN Y EL LIDERAZGO	1. MARCO PROGRAMÁTICO Y COMPETENCIAL	1. Cómo los programas políticos y las manifestaciones de los políticos definen el compromiso institucional con los ciudadanos y los clientes del organismo. 2. Cómo el conjunto normativo del organismo público define adecuadamente el compromiso institucional con los ciudadanos y los clientes del organismo.
	2. LIDERAZGO POLÍTICO	3. Cómo los políticos muestran de forma visible y evaluable su compromiso con los valores de la Calidad. 4. Cómo los directivos muestran de forma visible y evaluable su compromiso con los valores de la Calidad.
	3. LIDERAZGO DIRECTIVO	5. Cómo los directivos muestran de forma visible y evaluable su compromiso con los valores de la Calidad.
	4. PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA	6. Cómo los políticos determinan la orientación de la organización pública. 7. Cómo los directivos participan y se implican en la estrategia de la Administración Local.
	5. CONECTIVIDAD	8. Cómo se superan las fracturas competenciales entre distintas administraciones dando territorialidad y transversalidad a las políticas. 9. Cómo se superan las fracturas competenciales en la propia organización.
SEGUNDA VARIABLE: CÍRCULO DE LOS RECURSOS	6. RECURSOS HUMANOS	10. Cómo se planifican los recursos humanos de la organización pública. 11. Cómo se evalúan y reconocen las capacidades del personal del organismo o entidad públicos y se tienen en cuenta los conocimientos de Calidad en la promoción de los empleados públicos. 12. Cómo se evalúan los sistemas de relación y negociación entre el personal del organismo o entidad públicos y el equipo directivo. 13. Cómo se definen las condiciones de trabajo de los empleados que están destinados en las actividades de atención al ciudadano, de mayor contacto con el ciudadano/cliente.
	7. RECURSOS MATERIALES	14. Cómo se gestionan los espacios / edificios del organismo entidad. 15. Cómo se gestiona el mobiliario y otro material mueble.
	8. RECURSOS TECNOLÓGICOS	16. Cómo se gestiona la tecnología de la organización. 17. Cómo se prioriza la asignación de recursos tecnológicos en cuanto al enfoque al ciudadano/cliente.

CRITERIO		SUBCRITERIO
SEGUNDA VARIABLE: CÍRCULO DE LOS RECURSOS	9. RECURSOS ECONÓMICOS	18. Cómo se elabora el presupuesto de la organización con información relevante y asegurando la participación de las distintas unidades. 19. Cómo se mide el gasto y los ingresos, en su caso, y su evolución en la organización pública.
	10. RECURSOS RELACIONALES	20. Cómo compara sus actividades, sus recursos y su enfoque con las de otras organizaciones que consiguen buenos resultados. 21. Cómo la organización establece las relaciones con otras organizaciones.
	11. RECURSOS MEDIOAMBIENTALES	22. Cómo la organización se dota de medidas de ahorro de energía y de recursos naturales. 23. Cómo la organización influye en su entorno, dando ejemplo, positivamente.
	12. RECURSOS DEL CONOCIMIENTO	24. Cómo se asegura la generalización de la experiencia individual en cada puesto de trabajo. 25. Cómo se planifican, se dotan, se desarrollan, y evalúan los programas de formación, incluidos los de Calidad.
TERCERA VARIABLE: BLOQUE DE LOS EFECTOS	13. SATISFACCIÓN DE LA SOCIEDAD	26. Cómo se analizan las expectativas y necesidades de la sociedad en general y cómo se mide su percepción. 27. Cómo se analizan las expectativas y necesidades de los grupos y colectivos de mayor representatividad y cómo se mide su percepción. 28. Cómo se integran las perspectivas de estos grupos y colectivos en los planes y las estrategias de la organización.
	14. SATISFACCIÓN DEL ENTORNO	29. Cómo se mide la percepción del entorno. 30. Cómo se recoge y se incorpora la opinión de los proveedores sobre el funcionamiento del organismo/entidad. 31. Cómo se integra en la estrategia de la organización la perspectiva del entorno.
	15. SATISFACCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	32. Cómo se evalúa el clima laboral del organismo entidad. 33. Cómo se evalúa el clima laboral de las unidades más vinculadas a las actividades de atención y orientación ciudadana. 34. Cómo se promueven y recogen las iniciativas de los empleados y se aprende de su experiencia.
	16. SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO/ CLIENTE	35. Cómo se recoge la opinión ciudadana y su percepción sobre el funcionamiento de la Administración Local. 36. Cómo se recogen los datos sobre la opinión ciudadana y la percepción del funcionamiento de las unidades más vinculadas a la atención y orientación ciudadana de la organización. 37. Cómo se incorporan las opiniones, sugerencias y la información en general en la toma de decisiones de la organización y se aprende de los ciudadanos/clientes.

CRITERIO		SUBCRITERIO
CUARTA VARIABLE: PLANO DE LOS PROCESOS Y LA METODOLOGÍA	17. PROCESOS	38. Cómo se determinan los procesos, especialmente los que inciden de manera especial en las actividades de atención y orientación ciudadana de la organización. 39. Cómo se gestionan, evalúan y revisan los procesos, especialmente los que inciden de manera especial en las actividades de atención y orientación ciudadana de la organización.
	18. METODOLOGÍA	40. Cómo se adoptan los modelos y las medidas de gestión sistemática de los procesos en las actividades de mayor incidencia en la atención y orientación ciudadana de la organización. 41. Cómo se formalizan los modelos y se generaliza su conocimiento.
QUINTA VARIABLE: EJE DE LA COMUNICACIÓN	19. COMUNICACIÓN INTERNA	42. Cómo se articula el sistema de diálogo vertical y se comunican la política y la estrategia. 43. Cómo se articula el sistema de diálogo horizontal. 44. Cómo se realiza la señalización interna. 45. Cómo se administra la información relevante para los ciudadanos/clientes. 46. Cómo se comunican los objetivos de la organización y su cumplimiento.
	20. COMUNICACIÓN EXTERNA	47. Cómo se articula la construcción de las relaciones de Comunicación con el exterior. 48. Cómo se fomenta la participación de empleados y unidades en las tareas de Comunicación. 49. Cómo se incorpora la opinión de los ciudadanos/clientes en las acciones de comunicación. 50. Cómo se establece el acceso a la información. 51. Cómo se efectúa el seguimiento de los medios de comunicación.

Fuente: OCSP (2004)

De este modelo hemos de destacar la inclusión de algunos criterios típicos de la acción pública y que la evolución de los modelos provenientes del sector privado no ha terminado de plasmar. Así, el interés por la satisfacción ciudadana y la importancia dada a la comunicación hacen que este modelo sea de clara especificidad del sector público. Una de las actuaciones del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos (OCSP) ha sido la creación de un mecanismo de reconocimiento de las iniciativas más destacadas desde la perspectiva

de los principios y los valores de la Calidad, llevadas a cabo por cualquiera de las unidades prestadoras de servicios públicos de las distintas Administraciones españolas. En esta tarea promovió y animó la constitución de un grupo de organizaciones públicas - tres Ayuntamientos, dos Diputaciones, tres Gobiernos Autónomos, tres organismos de la Administración General del Estado y una Universidad - que formaron el Círculo de Promotores de la Primera Edición del Premio, convocado en 1999. Esas organizaciones públicas tienen la misión de garantizar el buen funcionamiento del Premio y favorecer la presentación de las candidaturas. De entre las características que han hecho a este Premio muy singular se encuentra también su Sistema de Evaluación, integrado por tres elementos:

1. La evaluación de los principios y valores de la Calidad en la organización que presenta la candidatura se realiza de forma similar a otros modelos, pero muy adaptada al sector público. Estos elementos se utilizan de nivel para la selección de los finalistas y son responsabilidad de un grupo de evaluadores designados por el Observatorio CSP.
2. En la evaluación de las iniciativas se tiene en cuenta que éstas provienen de órganos y administraciones muy diferentes entre sí y corresponden a servicios públicos de naturaleza muy distinta.
3. La evaluación de la exposición y defensa de la iniciativa y de la candidatura con el fin de impulsar la transparencia del Premio y acercar el conocimiento de las mejores prácticas a los expertos e instituciones que quieran acceder a ellas, mediante su presentación pública.

A partir de la creación de los Premios a la Calidad y la Innovación en la Gestión Pública, abiertos a todas las administraciones públicas españolas y convocados por el Ministerio de Administraciones Públicas, el Premio Ciudadanía se integra en dichos Premios, como una categoría dentro de la modalidad de los Premios a las Buenas Prácticas, y está

destinado a reconocer las prácticas de buena gestión con impacto directo en los ciudadanos o usuarios de dichos servicios.

C) MODELO PROPIO DE EVALUACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA (ASPA). El método ASPA (Autoevaluación de Servicios, Planificación y Actuaciones) se ha configurado como una herramienta de autoevaluación aplicable a todos los niveles departamentales (directivos, mandos intermedios y personal base) y su ámbito de aplicación es el de toda la organización municipal (áreas, distritos, organismos y empresas). En el Ayuntamiento de Málaga, esta autoevaluación surge de la creencia de que sólo planteando cuestiones como: ¿Qué se está haciendo?, ¿Cómo se está haciendo?, ¿De qué sirve lo que se está haciendo?, ¿Por dónde se debe avanzar? o ¿Cómo está repercutiendo la actividad realizada en la mejora al usuario? se consigue avanzar en el camino de la modernización, la mejora, la calidad y la excelencia. Los objetivos iniciales de la elaboración de esta metodología son:

- La disponibilidad de una herramienta permanente de autoevaluación de los diversos departamentos municipales que facilite claves y áreas de mejora de la gestión y prestación de servicios.
- El desarrollo de una herramienta que permita por un lado realizar un diagnóstico y por otro permitir la planificación de las actuaciones de mejora correspondientes.

Los objetivos que desde el Ayuntamiento de Málaga se plantearon para la aplicación de esta herramienta fueron:

- Actualizar el diagnóstico situacional del Plan de Acción en Calidad (PAC) a la mitad de su vigencia, obtener una visión del desarrollo y madurez organizativa de nuestra Institución.
- Analizar el grado de aplicación de las actuaciones en Calidad contempladas en el PAC, tanto las orientadas al ciudadano y al

empleado, como las previstas para la mejora de procesos transversales o internas a cada departamento.

- Analizar, a nivel de departamento, el resultado de las actuaciones acometidas, el nivel de logro de sus objetivos de mejora, su correcta orientación e incidencia en la mejora de servicios y atención al usuario.
- Detectar áreas de mejora y claves para el impulso de los objetivos de modernización y calidad, para la extensión y éxito de las actuaciones.
- Elaborar el Plan de Calidad para 2005 (la programación de actuaciones concretas) de forma ajustada a la realidad de cada departamento y con una visión integrada de toda la Organización.
- Posibilitar la más amplia participación en la planificación de actuaciones y abrir vías de sensibilización e implicación de cada vez un mayor número de empleados.

A tal fin, el modelo presenta seis bloques de análisis:

- Dos bloques funcionales: analizan el funcionamiento organizativo del departamento en cuanto al nivel de calidad de su gestión, concretamente:
 - Funcionamiento actual.
 - Áreas de mejora.
- Dos bloques de análisis de actuaciones de calidad: analizan la participación que cada departamento está teniendo en las actuaciones transversales promovidas por el PAC y las actuaciones específicas de calidad o modernización llevadas a cabo internamente (de certificación, de intervención en procesos, de reorganización, de mejora de sistemas y métodos de trabajo, de aplicaciones informáticas, de formación y entrenamiento, de comunicación,...). Los bloques son:
 - Aplicaciones de calidad realizadas.
 - Plan de actuación 05.

- Dos bloques de apoyo, considerados básicos en planificación de calidad. Los bloques son:
 - Definición estratégica en calidad.
 - Recursos y oportunidades.

El proceso de evaluación previsto en esta metodología sigue los pasos siguientes:

- Grupo nominal: Cada departamento creará un equipo de análisis que realizará éste a través de una técnica nominal (documento de análisis individual y posterior trabajo en grupo).
- Entrevista a nivel directivo y de puestos clave de responsabilidad.
- Encuesta de análisis voluntaria para todos los empleados del departamento.

D) MODELO PROPIO DE EVALUACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE

GETAFE: El proyecto de Autoevaluación de los servicios municipales del Ayuntamiento de Getafe ha sido desarrollado en el año 2005 con el fin de implantar dentro del Ayuntamiento una herramienta de autoevaluación de la gestión de los servicios que permita identificar los puntos fuertes y las áreas de mejora de los servicios y encaminar a estos en:

- La identificación de objetivos del servicio que den respuesta a las necesidades de los usuarios, ciudadanos de Getafe, personal del servicio, Plan estratégico del Ayuntamiento y sociedad en general.
- La asignación eficiente de los recursos para el cumplimiento de los objetivos.
- La gestión adecuada de las actividades críticas para cumplir los objetivos definidos por el servicio

- La identificación de indicadores que permitan medir la satisfacción de los usuarios del servicio, el cumplimiento de los objetivos y el rendimiento de las actividades críticas antes seleccionadas.
- El avance en la mejora continua.

En el desarrollo de este método de evaluación de los servicios municipales se ha contado con la ayuda activa del personal municipal de diversas áreas (Calidad y Modernización, Deportes, CAID, Servicios Generales, ALEF, Área Social, Servicio de Prevención, Juventud, LYMA, Educación, Servicios Fiscales, Personal). El Modelo de evaluación elaborado está estructurado de la siguiente forma:

- Criterios: Estrategia, recursos, procesos y resultados.
- Aspectos para cada uno de los criterios
- Asociación de acciones para cada uno de los criterios

El proceso de evaluación que prevé este modelo es el siguiente:

- El servicio será evaluado a través de su memoria de gestión anual.
- La memoria de gestión será evaluada por personal del Ayuntamiento de Getafe de todos los servicios del ayuntamiento en grupos de 3-4 personas.
- El resultado de la evaluación será un informe de evaluación donde se identifiquen los puntos fuertes y áreas de mejora del servicio y las recomendaciones para mejorar en la gestión.
- El servicio deberá elaborar un plan de acción para convertir puntos fuertes en áreas de mejora.

2.D. La gestión por procesos y la certificación ISO 9000. Frente a la visión funcional y orgánica de los enfoques tradicionales, la Administración Pública local debe adoptar una visión por procesos orientados a la prestación de servicios públicos. Así lo considera el propio Modelo EFQM (de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad), al afirmar que la

excelencia de la Gestión implica inexorablemente la gestión de las actividades en términos de procesos. De esta forma, la organización excelente gestiona las actividades, encaminadas al desarrollo de su estrategia, en términos de procesos, identificando los propietarios y definiéndolos con detalle, y desarrollando las correspondientes actividades de mejora en base a información relevante y aplicando sistemas de gestión de la calidad. La filosofía inherente a la gestión por procesos en la Administración Pública local supone el paso de una visión administrativa, en la que el ciudadano tenía un papel de administrado, a una gestora y, por tanto, un cambio cultural radical, que no es ni más ni menos que situar al ciudadano como eje fundamental de la prestación pública municipal. Asimismo, también deberá tenerse en cuenta que las prestaciones realizadas por la Administración en unos casos serán originadas a instancia del ciudadano y en otras a instancia de la Administración (de oficio).

Como ya hemos visto en anteriores capítulos, todos los procesos que realiza una organización (pública o privada) en el desarrollo de su misión pueden clasificarse dentro de tres categorías:

- Procesos Clave u Operativos.
- Procesos de Apoyo.
- Procesos Estratégicos.

Asimismo, toda organización deberá identificar y cuidar los procesos críticos, es decir, aquellos que inciden de forma directa en los resultados que alcance la organización (por ejemplo, la atención al ciudadano, formación del personal, planificación estratégica, planificación de la calidad, sistemas de gestión medioambiental, prevención de riesgos laborales, gestión de quejas, reclamaciones y sugerencias, etc.).

Los procesos clave u operativos son aquellos que constituyen la razón de ser de la organización, y que por tanto, facilitan la consecución de la misión, permitiendo el desarrollo de la planificación y estrategia de la organización.

Dichos procesos se orientan a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano, aportándole valor o incidiendo directamente en su satisfacción. Los principales procesos clave de una administración local, agrupados por áreas de gestión, se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 14: Principales procesos clave en la administración local.

Gestión de Vivienda y Urbanismo	Gestión de Deportes, Ocio y Cultura	Gestión de Empleo	Gestión de Servicios Sociales	Gestión de Economía y Hacienda	Gestión de Turismo
<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de licencias urbanísticas • Gestión de certificaciones catastrales 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de convenios y programas deportivos, culturales y de ocio • Subvenciones en materia de deportes • Subvenciones en materia de cultura 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de ayudas y programas para el fomento del empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de subvenciones en materia de servicios sociales • Gestión de la prestación de servicios sociales en centros dependientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de ayudas y subvenciones de promoción económica 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de ayudas y subvenciones para la promoción del turismo

Fuente: MAP (2006)

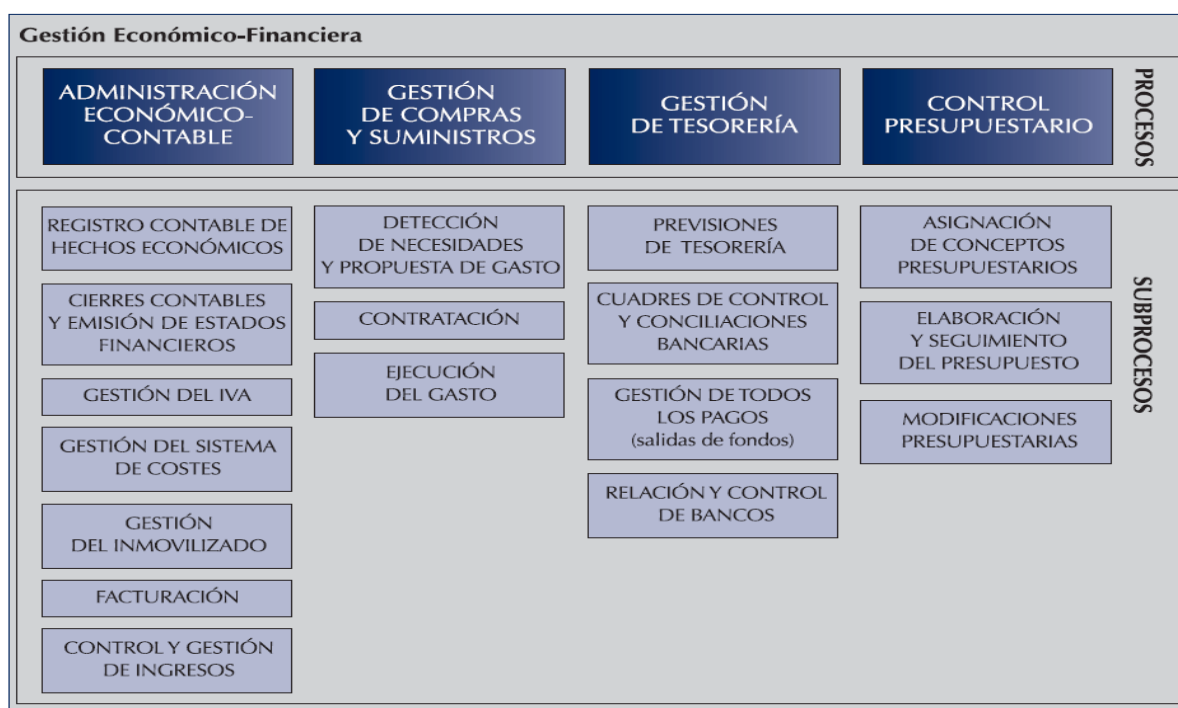
Los procesos de soporte o apoyo son aquellos que facilitan el desarrollo de las actividades que integran los procesos clave, y generan valor añadido al cliente interno. Pueden integrarse en las siguientes áreas de la entidad local:

- *Gestión Económico-Financiera*: Procesos contables, administrativos, tesorería, control presupuestario, etc.
- *Gestión de Compras y Abastecimiento*: Que incluye todos aquellos procesos relacionados con las contratación y compras de suministros o servicios.
- *Gestión de Personal*: Nóminas, riesgos laborales, vacaciones, gestión de turnos, vacaciones, formación, evaluación del desempeño, etc.

- *Gestión de las tecnologías de la información, comunicaciones y gestión del conocimiento:* Elaboración de informes para el equipo directivo, gestión de la comunicación interna, etc.
- *Servicios Generales:* Mantenimiento, limpieza, seguridad y vigilancia, mensajería, almacén, asesoría jurídica, etc.

A modo de ejemplo, los procesos de soporte económico-financiero de una administración local, junto con sus respectivos subprocesos, se muestran en el siguiente cuadro:

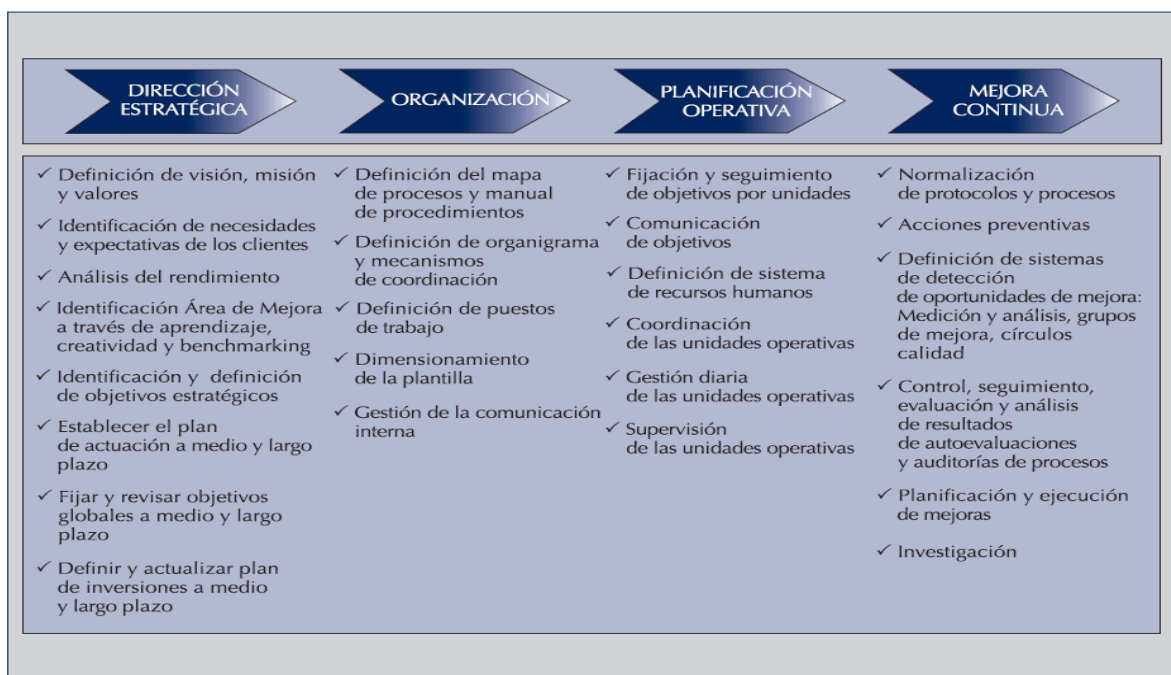
Cuadro 15: Procesos y subprocesos de Gestión Económico-Financiera.



Fuente: MAP (2006)

Finalmente, los procesos estratégicos son aquellos que relacionan a la organización con su entorno y definen sus políticas y estrategias, alineándolas con su misión, visión y valores, y marcando las directrices y límites de actuación para el resto de los procesos. Son de carácter global y atraviesan transversalmente toda la organización, estando estrechamente relacionados con la organización, administración, dirección y planificación estratégica, así como con la mejora continua.

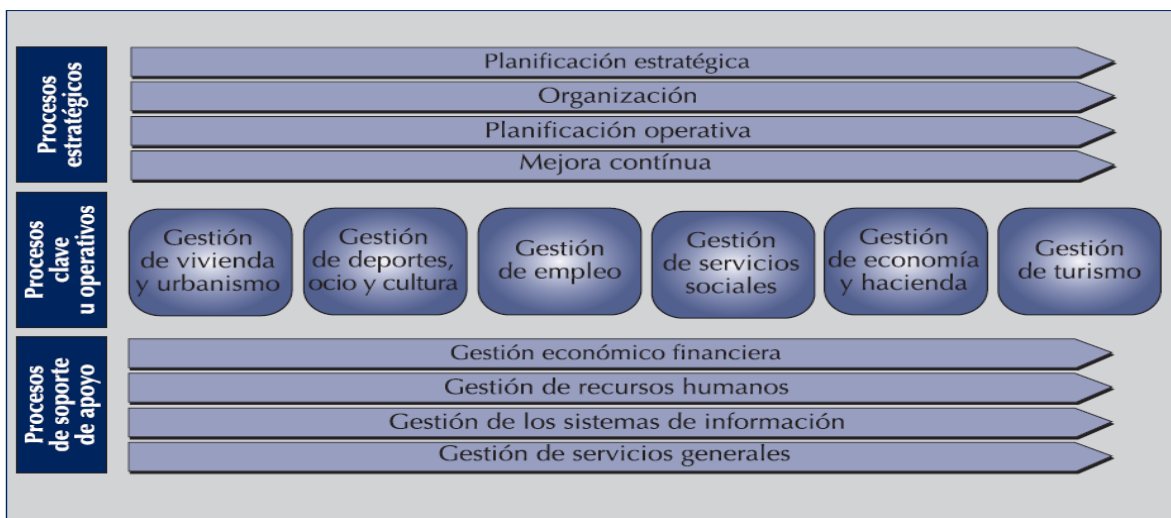
Figura 23: Principales procesos estratégicos de la organización.



Fuente: MAP (2006)

Todos estos tipos de procesos se agrupan en mapas de primer nivel (cuando se trata de procesos principales) o de segundo nivel y superiores (en el caso de los subprocesos), como se puede ver a continuación:

Figura 24: Agrupación de procesos de primer nivel.



Fuente: MAP (2006)

Figura 25: Agrupación de procesos de segundo nivel.



Fuente: Junta de Castilla y León (2004)

Respecto a las certificaciones ISO 9000, en la Administración Local son frecuentes en ciertas áreas o departamentos en contacto directo con los ciudadanos u otro tipo de clientes. Así, suelen certificarse las Oficinas de Atención Ciudadana de los ayuntamientos, los Servicios de Asistencia Municipal de las diputaciones provinciales y los organismos autónomos de recaudación, entre otros. El recurso a dichas certificaciones se utiliza bien como un primer paso hacia la calidad, o bien en ausencia de la suficiente capacidad o madurez para implantar un sistema completo de gestión de la calidad total en el conjunto de la organización.

2.E. La medición de la percepción y satisfacción ciudadana. Este enfoque se basa en la idea de que, conociendo las expectativas y la percepción de los usuarios, se adoptan mejores decisiones. Para conseguir

un buen nivel de calidad de los servicios locales es preciso atender a tres aspectos fundamentales de los mismos:

- Los servicios son intangibles. Son prestaciones, "experiencias" que tiene un ciudadano en su relación con la Administración. Por ello, es relativamente difícil establecer especificaciones precisas sobre cómo elaborar dicha prestación para poder estandarizar su calidad. Lo mismo ocurre con su evaluación. Los criterios que los ciudadanos utilicen para evaluar la prestación son difíciles de precisar al ser personales y por ello diferentes de un ciudadano a otro.
- Los servicios son heterogéneos. La prestación varía de un día a otro e incluso de un usuario a otro.
- Producción y consumo son conceptos inseparables. En todos los servicios, tanto públicos como privados, la prestación se produce en el mismo momento de su consumo. La evaluación que el ciudadano haga del servicio recibido tendrá en cuenta no solo el resultado final del mismo, sino también el proceso de recepción del servicio, es decir, las instalaciones, el trato, la profesionalidad, la accesibilidad, etc.

Así pues, como hemos visto en los apartados correspondientes a los modelos generales de calidad en los servicios, los únicos criterios válidos para la evaluación de la calidad de un servicio son los que establecen los propios usuarios, y éstos lo hacen en función de sus expectativas. Podemos definir la calidad en el servicio como la diferencia que establece el usuario entre sus propias expectativas y el servicio realmente recibido o, en otras palabras, entre su expectativa y su percepción. La clave para ofrecer un servicio de calidad se encuentra en el equilibrio entre las expectativas de servicio y las percepciones de los usuarios del mismo. Para proporcionar un servicio de calidad es necesario poner en práctica un proceso de medición continua de la calidad que permita:

- Controlar y verificar la percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio.

- Identificar las causas de las deficiencias en la calidad de dicho servicio.
- Tomar las medidas apropiadas para mejorarlo.

2.F. Sistema de quejas y sugerencias. Estrechamente relacionado con el anterior, constituye una oportunidad para la Administración y también para el ciudadano. Para la Administración es una forma de obtener información y ofrecer calidad de servicio, y para el ciudadano, de participar con sus aportaciones. Hay que gestionar eficientemente el sistema de quejas y sugerencias para garantizar:

- La respuesta rápida (y, si es posible, una solución satisfactoria) al ciudadano.
- Identificar la causa que ha producido la "queja" del ciudadano para tratar de buscar soluciones preventivas, es decir, detectar el fallo en el proceso aplicando medidas correctoras de la no calidad.

Las sugerencias y quejas de los ciudadanos han de concebirse como oportunidades para el servicio. Facilitar vías de acceso a los ciudadanos para realizar sugerencias y quejas es también un medio de fomentar su participación en los quehaceres públicos. Sin lugar a dudas, facilitar la entrada de sugerencias y quejas es, en sí mismo, un aporte de calidad al servicio que se presta⁴⁰.

2.G. Sistemas de seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por las Administraciones Locales: Indicadores de actividad y Cuadro de Mando. Igualmente muy relacionados con los dos enfoques anteriores, los cuadros de mando y los indicadores son instrumentos que recogen de manera sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión, la realización de actuaciones y el

⁴⁰ En este sentido, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, refuerza la participación y la incidencia de los ciudadanos en las decisiones de este tipo de administraciones, acercándoles más a la vida pública y subsanando en gran medida el insuficiente tratamiento de la participación ciudadana realizado por la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local.

cumplimiento de objetivos de una organización, con la finalidad de ser empleada por el directivo en la toma de decisiones. Son, pues, instrumentos de gestión orientados a facilitar la acción; forman parte de un sistema de información y están soportados por los sistemas de gestión municipales.

El usuario tipo de estos instrumentos es una persona con responsabilidad en la organización, independientemente del nivel jerárquico que ocupe. Dado que cada una de estas personas tendrá unas necesidades específicas de información (así como otras comunes a todo el Ayuntamiento), el diseño del cuadro de mando deberá tener en cuenta esta especificidad. Aun así, todos los cuadros de mando deberán respetar una serie de principios para garantizar su homogeneidad. Un cuadro de mando de indicadores tiene pues los siguientes objetivos generales:

- Consolidar el sistema de Gestión de Calidad ya iniciado y seguir desarrollando la cultura de la mejora continua en la Administración Local.
- Difundir la cultura de la calidad de servicio entre los directivos de la organización.
- Mejorar las relaciones entre unidades administrativas.
- Obtener una información de gran interés para la mejora de la gestión de los servicios municipales.

Por otro lado, con el cuadro de mando se pretenden conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Diseñar un sistema base de indicadores de gestión para todas las áreas y distritos municipales.
- Diseñar una metodología para aplicaciones específicas en áreas concretas posibilitando, entre otros, la determinación de indicadores de coordinación y comunicación en procesos interdepartamentales.
- Disponer de datos estándar para los puestos directivos.
- Facilitar la realización de informes de gestión de manera sencilla y homogénea.

Con la implantación del Cuadro de Mando Integral como herramienta de gestión y con el diseño, desarrollo e implantación de un observatorio de indicadores de calidad se facilita el derecho al acceso a la información y se fomenta la participación ciudadana (Kaplan y Norton, 1997). No hay que olvidar que el buen gobierno y la calidad de la democracia exigen la implantación de medidas que contribuyan a la mejora de la legitimidad y credibilidad de las decisiones públicas. En el ámbito municipal, el derecho a la información y participación ciudadana cobra, si cabe, una mayor importancia, por ser éste el ámbito donde la interacción entre gobierno y ciudadano es mayor. Las recientes políticas de proximidad se fundamentan y legitiman en la intensidad de esta interacción, y estas políticas necesitan del mayor grado de implicación posible de los ciudadanos. Es responsabilidad del gobierno local el habilitar los mecanismos que lo hagan posible mediante la implantación de herramientas como las aquí expuestas. Reforzar la transparencia y el sentido de responsabilidad mediante herramientas que faciliten el acceso y la participación ciudadana será uno de los ejes principales del "nuevo" modelo local. Profundizar en la democracia local, es también "generar ciudadanía", a través de la búsqueda de mecanismos, como los aquí expuestos, que faciliten la concurrencia del derecho a la información junto con la participación ciudadana, incorporando así al ciudadano en la gestión local y dando un paso más respecto al mero conocimiento de sus expectativas y demandas.

En este sentido, los indicadores de calidad y el cuadro de mando proporcionan al equipo de gobierno y/o equipo directivo y en general a toda la organización información necesaria para conducir la organización hacia el éxito futuro. Un sistema de cuadro de mando es un conjunto de medidas de la gestión organizadas de forma que permitan al equipo de gobierno y/o el equipo directivo de la organización tomar decisiones rápidas y basadas en datos. Estas medidas traducen la estrategia y la misión de la organización en un conjunto de medidas de la actuación, proporcionando de este modo un sistema de gestión y medición de la estrategia. Junto con estas medidas,

no deben olvidarse otras de desempeño global de la organización, de resultados en los empleados y de resultados en el entorno de la organización. Teniendo en cuenta estas necesidades, las organizaciones pueden utilizar diversos modelos de gestión que incluyen indicadores:

- El Cuadro de Mando Integral en su sentido puro mide la actuación de la organización desde cuatro perspectivas: medidas financieras, los clientes, los procesos internos y la formación y el crecimiento. En su traducción a la administración pública el cuadro de mando mide los resultados económicos de un Ayuntamiento, la satisfacción de los ciudadanos y usuarios con los servicios, los resultados de los procesos de prestación de los servicios y el desarrollo de las personas del Ayuntamiento.
- Los modelos de excelencia miden aspectos similares. El modelo EFQM (también el CAF) habla de mediciones en torno a los clientes (ciudadanos y usuarios), las personas, la sociedad y los resultados clave de la organización (medidas económicas y resultados de los procesos). El modelo de ciudadanía habla de medidas en torno a los ciudadanos/clientes, a la sociedad, al entorno y medidas de los Recursos Humanos. En definitiva, todos estos modelos miden los resultados alcanzados por la organización en los ciudadanos y los resultados económicos, al mismo tiempo que evalúan los progresos en otros elementos tales como las personas, resultados en las actividades y en los procesos, de forma que permiten gestionar la organización y tomar decisiones basadas en hechos.

Sin embargo, el cuadro de mando es solamente un instrumento de síntesis que agrupa la información más relevante, convirtiéndose en un sistema de gestión que permite conocer rápidamente el estado de la situación de la organización de una forma rápida y global. No es por tanto un sistema de información exhaustiva de la organización.

Por otro lado, con la puesta en marcha de un sistema de indicadores se consiguen principalmente los siguientes beneficios:

- Aclarar, traducir y en ocasiones transformar la visión y la estrategia.
- Comunicar los objetivos y la estrategia a cada una de las unidades, así como identificar objetivos en los programas y servicios que apoyen el despliegue de la estrategia.
- Vincular los objetivos estratégicos a los presupuestos anuales.
- Establecer objetivos a corto plazo en los procesos sobre las medidas importantes y significativas.
- Permite medir si se están alcanzando los resultados óptimos, comparando los resultados obtenidos con los deseados.
- Permite actuar rápidamente donde se hayan identificado problemas para corregirlos.
- Facilitar el cambio rápido dentro de la organización, alineando la misma hacia la consecución de los objetivos establecidos.

En definitiva, con la puesta en marcha de un sistema de cuadro de mando y de indicadores se aumenta la cohesión dentro de la organización, así como la identificación de información periódica y precisa. De esta forma, cada servicio deberá llevar a cabo la medición periódica de la consecución de sus objetivos. Esta medición deberá ser agrupada para su presentación al equipo de gobierno y/o equipo directivo de la organización, el cual deberá tomar decisiones para resolver los problemas que hayan podido surgir en la consecución de los objetivos globales. No obstante, hay que tener en cuenta que el esfuerzo realizado para obtener la información debe ser siempre menor que los beneficios resultantes, por lo que debe ajustarse minuciosamente la información a identificar por cada uno de los servicios del Ayuntamiento.

2.H. La eAdministración. Se trata de un poderoso conjunto de medios, sistemas e infraestructuras que, a través de la utilización de las nuevas tecnologías, permiten acercar la Administración al ciudadano, orientar los

procesos internos a satisfacer sus necesidades y expectativas y optimizar los recursos empleados por la Administración. No obstante, para un uso efectivo y general de la misma en el mundo local, hay que dar respuesta a los siguientes retos:

- *Reducción de la brecha digital.* La eAdministración exige estar en disposición de unos determinados conocimientos y formación sobre acceso a Internet, así como de los medios técnicos para hacerlo que quedan lejos del nivel de formación y disponibilidad de ciertas capas de población y niveles socioculturales. Poner servicios a disposición de los ciudadanos por los canales no presenciales no debe significar en ningún caso un elemento de discriminación para nadie, por lo que el Ayuntamiento debe ser especialmente sensible a garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos ante los servicios que ofrece. Ejemplos claros de situaciones discriminatorias se producen diariamente y de forma no consciente por parte de los técnicos municipales que, en un empeño de mejorar la oferta de servicio y ampliar la capacidad de gestión de los diversos canales, caen en la trampa de la brecha digital.

Así, por ejemplo, puede darse el caso de ayuntamientos que pongan a disposición de los ciudadanos la posibilidad de reservar pista en las instalaciones municipales a través de Internet. Aunque es cierto que las reservas también podrán continuar realizándose por otros canales (teléfono y presencial), la disponibilidad y rapidez de Internet hace que los usuarios de este canal copen todas las reservas de pista y sea literalmente imposible reservar por los canales no Internet. En este sentido se pone de manifiesto que, aunque la Administración ha actuado de buena fe y con la intención de poner a disposición de los ciudadanos determinados servicios por la mayor cantidad de canales posibles, potenciando la eAdministración, los ciudadanos con acceso a Internet (formados y con equipos informáticos) han sido involuntariamente “premiados” en detrimento de otros ciudadanos con los mismos derechos pero con menos medios o formación. Por ello, reducir la

brecha digital es tarea previa de todo Ayuntamiento que quiera poner en marcha planes para favorecer la eAdministración. La formación, capacitación y el libre acceso de los ciudadanos a las tecnologías de la información y comunicación es un elemento clave para impulsar la Administración electrónica dentro del respeto al principio de igualdad.

- *Las restricciones legislativas.* El segundo de los factores a considerar para un desarrollo efectivo de la eAdministración en el mundo local es el del marco legislativo en el que se desarrolla la actividad pública. A modo de ejemplo, hasta hace muy poco, la Ley de Contratos de la Administración Pública (LCAP) suponía en muchos casos un verdadero impedimento al desarrollo de procedimientos ágiles de compra de bienes y servicios soportados por tecnologías de la información y la comunicación. Subastas inversas a través de Internet, o la creación de verdaderos *marketplaces* al estilo de la Administración anglosajona eran quimeras en el entorno legislativo anterior, hasta que fue substituida por la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Dicha norma incorpora en sus propios términos y sin reservas las directrices de la Directiva 2004/18/CE, asumiendo las nuevas tendencias a favor de la desmaterialización de los procedimientos y optando por la plena inserción de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la contratación pública, a fin de hacer más fluidas y transparentes las relaciones entre los órganos de contratación y los operadores económicos; así como en la regulación de la gestión contractual, a fin de avanzar en su simplificación y racionalización, disminuyendo de este modo los costes y cargas que recaen sobre la entidad contratante y los contratistas particulares. Aunque la falta de medios probablemente hará que las administraciones locales sean las últimas en desplegar las posibilidades que ofrece la citada ley, debe promoverse, en todo lo posible y dentro de la capacidad normativa de los ayuntamientos, la adopción de medidas tendentes, si no a facilitar, al menos a no dificultar la adopción de la tecnología como medio para mejorar los procesos de contratación y compras.

Dentro de este marco, los ayuntamientos deberían disponer de aplicaciones de seguimiento de expedientes administrativos que ofrezcan la suficiente información y trazabilidad de cada actuación para responder a las consultas de los ciudadanos y que, además, dichas consultas puedan hacerse desde Internet. Asimismo, se sugiere el empleo de la tecnología para facilitar información sobre concursos públicos, facilitando la descarga de los pliegos de condiciones administrativas y técnicas; la creación de registros de licitadores para reducir el volumen de documentación a presentar; la disponibilidad de sistemas de intercambio de datos intraadministrativos con el fin de solicitar documentación que ya obra en poder de la administración (certificados negativos de deuda, información fiscal, etc.); en definitiva, reducir las trabas legislativas, empleando la tecnología como facilitador del cambio, con el objeto de hacer más fluida la relación ciudadano-administración.

En este sentido, resultan interesantes iniciativas novedosas como, por ejemplo, los proyectos de notificación electrónica de denuncias para reducir el tiempo de respuesta, eliminar trabajo innecesario (reduciendo el número de notificaciones y recursos, y reduciendo el volumen de papel) y aumentar el porcentaje de recaudación, a través del establecimiento de convenios con las compañías y organismos poseedores de flotas de vehículos (leasing, renting, alquiler de coches, vehículos oficiales...) que contemplen y permitan el acceso a través de Internet al fichero de notificaciones de infracción relativo a sus propios vehículos. Antes de emitir la notificación, la compañía (titular del vehículo) identificará al conductor del mismo y comunicará el dato al Ayuntamiento, quien podrá notificar directamente la multa al infractor, ahorrándose la emisión de la notificación a la compañía, el recurso de ésta y la respuesta con el nombre del infractor, la anulación de la notificación incorrecta y la emisión de una nueva notificación, esta vez

bien dirigida. En ningún momento se vulnera el marco legal y sí se emplea la tecnología como facilitadora del proceso.

- *La compartición de información entre administraciones.* Aunque en teoría la Ley de Procedimiento Administrativo es clara en el sentido de no solicitar al ciudadano documentación que ya obra en poder de la Administración, en la práctica se hace difícil cumplir este precepto. En el mundo local, el más próximo al ciudadano, se dispone de una gran cantidad de información (fichero de contribuyentes, padrón de habitantes, etc.) de gran valía para otras administraciones, así como para diferentes departamentos del mismo Ayuntamiento. Si dicha información se pudiera compartir, respetando la Ley Orgánica de Protección de Datos, se daría un gran paso para la efectiva implantación de la Administración electrónica. Como ejemplo de compartición de datos entre diferentes áreas municipales podemos encontrar el que los responsables de Educación soliciten al ciudadano un certificado de empadronamiento previo a la inscripción escolar. Dicha solicitud causa sobrecarga en el canal presencial (Oficinas de Atención al Ciudadano), malestar en el solicitante (porque el dato obra en poder del Ayuntamiento) y no añade ningún valor. La disposición de datos de padrón a través de un *Web service* evitaría que Educación solicitara este dato, pudiéndolo consultar *on line*.

No obstante, si el ciudadano hubiera efectuado un cambio domiciliario no recogido en la información de padrón existente, entonces sí debería acudir a subsanar el error. La misma situación se da entre distintos niveles de la administración. Por ejemplo, cuando los ciudadanos van a darse de alta en un centro de atención primaria dependiente de la comunidad autónoma. En cualquier caso, existen iniciativas como el “proyecto de notificación electrónica de cambio de domicilio” que está llevando a cabo la AOC (Administració Oberta de Catalunya) con el Ayuntamiento de Barcelona, que van destinados a resolver este reto. Un último ejemplo de buena práctica administrativa de compartición de

información es la que se da entre los ayuntamientos que convenían con la Dirección Regional del Catastro (dependiente de la Administración General del Estado) la actualización de datos directamente sobre el aplicativo estatal en vez de mediante el intercambio de ficheros (VARPAD...), que exigen una duplicación de esfuerzos y un retardo en la emisión de padrones cobratorios.

- *La confianza en las transacciones en línea.* En este apartado cabe destacar dos realidades: Por una parte, las garantías en la realización de transacciones para asegurar la titularidad del mandante y la ausencia de rechazo de la actuación realizada, y por otra, la seguridad física en las transacciones, especialmente las que requieren el pago de dinero dada la fragilidad en la seguridad de Internet. Para abordar el primer tema existen complejos mecanismos de certificación digital (firma digital, diversos certificados), así como otros menos sofisticados (palabras de paso, códigos personales de identificación) que pueden ser empleados en función de la sensibilidad de la transacción que se trate. Es necesario recordar que una gran mayoría de trámites municipales pueden ser realizados con una mínima necesidad de seguridad, por lo que no se entiende como causa de retraso la necesidad de certificados o firmas digitales. En este sentido, no debe caerse en el error, a la hora de habilitar “carpetas ciudadanas” en las páginas Web municipales, de establecer niveles de seguridad desproporcionados en relación a los trámites a realizar ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de que su nivel de utilización sea más bajo del esperado.
- *Las infraestructuras y recursos disponibles.* Como hemos revisado en el punto inicial de este capítulo, el acceso a Internet (navegación y correo electrónico) requiere de una mínima infraestructura que no está al alcance de todos los segmentos de población. Además, para progresar en la capacidad de tramitación y poder trabajar con más datos a más velocidad se requiere una red de banda ancha. La inversión en banda ancha debe provenir del sector privado y desde el punto de vista local se

debe facilitar su implantación, recurriendo a la capacidad normativa en materia de ordenación urbana y territorial, entre otras medidas. En este sentido, la colaboración entre el sector público y privado se refleja en muchas buenas prácticas de Ayuntamientos de nuestro país, en los que se solicita a los operadores inversión y servicios (correo electrónico para todos los ciudadanos, un ancho de banda determinado, servicios adicionales de telefonía y datos, etc.), a cambio de facilitar la implantación territorial y la cobertura de determinados segmentos de mayor interés para el sector privado. Es una situación “yo gano, tú ganas”, altamente beneficiosa para la comunidad.

En este sentido, la reciente aparición de un nuevo marco legislativo estatal favorable a la modernización de las Administraciones Públicas a través de la promoción y utilización de las nuevas tecnologías -especialmente en sus relaciones con los ciudadanos-, juega un papel fundamental en la resolución de todas estas cuestiones. La norma principal que configura dicho marco es la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), cuyo objeto es reconocer y regular el derecho de éstos a relacionarse con las AAPP a través de medios electrónicos. La norma posee carácter básico, por lo que la mayoría de su contenido resulta de aplicación a todas las Administraciones Públicas. En primer lugar, la LAECSP establece el principio de igualdad en las relaciones de los ciudadanos con las AAPP, por lo que la utilización de comunicaciones electrónicas no podrá implicar discriminación para las personas que se relacionen con ellas de manera presencial. Otros principios a los cuales deberán ajustarse las AAPP en la utilización de las tecnologías de la información (TI) son: Protección de datos personales, accesibilidad, legalidad, cooperación, seguridad, proporcionalidad, responsabilidad, calidad, neutralidad tecnológica, simplificación administrativa, transparencia y publicidad.

Quizá lo más destacable de esta ley sea que recoge los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas a través de

medios electrónicos: libre elección del canal de relación, no aportación de datos y documentos que ya obren en poder de las AAPP, igualdad en el acceso electrónico, derecho a conocer electrónicamente el estado de tramitación de los procedimientos, a obtener copias electrónicas de documentos electrónicos, a utilizar diferentes sistemas de firma electrónica y a la calidad de los servicios electrónicos, entre otros. Paralelamente, también impone una serie de obligaciones a las AAPP con el fin de garantizar el acceso a los servicios electrónicos, tales como la de habilitar diferentes canales o la de facilitar los datos de los interesados que se le requieran y obren en su poder. También se regulan en ella las formas de identificación, autenticación y firma electrónica, tanto de los ciudadanos como de los órganos administrativos, estableciéndose el DNI electrónico como el instrumento de acreditación general para todas las relaciones con las AAPP, si bien se reconoce la posibilidad de existencia de otros sistemas, e incluso la opción de que sean funcionarios públicos quienes acrediten la voluntad de los ciudadanos en sus relaciones electrónicas con la Administración, con las necesarias cautelas y garantías jurídicas. Igualmente, se regulan los registros electrónicos, habilitándolos para la recepción de cualquier solicitud, escrito o comunicación -las 24 horas del día, todos los días del año- y obligándolos a la emisión inmediata del recibo de lo presentado.

En cuanto a las comunicaciones electrónicas de los ciudadanos con las AAPP, y de éstas entre sí, se establece un régimen ágil y seguro, a la vez que se reconoce el derecho de los primeros a elegir el canal de comunicación deseado. En este sentido, para que la Administración practique la notificación por algún medio electrónico será necesario que el ciudadano haya señalado previamente dicho medio o consentido su utilización. Respecto de los documentos y archivos electrónicos, se establecen las condiciones para reconocer la validez de un documento electrónico, se regula todo el sistema de copias electrónicas -tanto a partir de papel como de documentos electrónicos- , el archivo electrónico de documentos y el “expediente electrónico”, constituido por el conjunto de

documentos electrónicos de un procedimiento administrativo. En cuanto a las publicaciones electrónicas, los Boletines y Diarios Oficiales tendrán los mismos efectos que los atribuidos a sus ediciones impresas.

La LAECSP se ocupa de la gestión electrónica de los procedimientos administrativos, regulando su iniciación, instrucción y terminación por medios electrónicos, en paralelo con la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Así, cabe hacer especial referencia a la obligación de informar a los interesados, por medios electrónicos, sobre el estado de tramitación de todos los procedimientos, y no únicamente de los gestionados en su totalidad mediante dichos medios. Igualmente, se presta especial atención a la cooperación entre AAPP para el impulso de la e-administración, estableciendo el "Comité Sectorial de administración electrónica" como órgano técnico de cooperación entre AGE, CCAA y EELL en esta materia. Asimismo, se determinan los principios, "Esquemas" y "Redes" necesarios para garantizar la interoperabilidad, destacando la ya iniciada "Red Integrada de Atención al Ciudadano". Finalmente, el texto legislativo señala el 31 de diciembre de 2009 como la fecha a partir de la que tendrán plena efectividad estos derechos, estableciendo para las CCAA y EELL la misma fecha "siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias", cláusula a la que, previsiblemente, se acogerán de manera casi inmediata multitud de EELL de pequeño tamaño y escasos recursos económicos.

2.1. La comunicación y el márketing público municipal. Uno de los temas relacionados con la imagen de los entes locales es el de la "marca de ciudad". Es preciso que los municipios se doten de una marca de servicio público que sea "la piedra angular de la organización en horizonte de resultados y complicidad ciudadana" (CED, 2005). La marca de ciudad es una mezcla de cuatro elementos:

- Valor que el ciudadano concede al gobierno municipal.
- Firma corporativa o sello de la ciudad.

- Símbolo de actualidad.
- Estilo diferenciado.

Desde la perspectiva del ciudadano, la marca es una meta pública y compartida. Su finalidad es la transformación de todos los servicios municipales en un proyecto de vida en común. En este sentido, Baker (1995) señala que el “marketing es un término relativamente nuevo en el vocabulario de los gestores locales”. Aún así, la orientación al marketing se ha convertido en la actualidad en una necesidad para que los municipios afronten los retos que plantea el entorno. Por esta razón, debe ser entendido como una vía para mejorar la calidad, el acceso y la posibilidad de elección de los servicios municipales, así como el control participativo de los mismos. Hay que entender por lo tanto superadas aquellas posturas que proclamaban la incompatibilidad entre la filosofía del marketing y la gestión pública local, ya que el objetivo comercial de lograr ventajas competitivas sostenibles puede ser entendido en la esfera municipal como una forma de gestionar de forma eficaz y eficiente los servicios públicos. En este sentido, resulta evidente que muchas decisiones de la autoridad local se refieren a la distribución de recursos escasos, a la optimización de la satisfacción del ciudadano y a la provisión de servicios en términos de coste-beneficio.

Como es sabido, la relación entre la organización local y la ciudadanía es el centro de gravedad de la gestión de los servicios públicos municipales. Las técnicas de marketing permiten profundizar en esta relación, analizando las necesidades y expectativas de los ciudadanos. De esta manera, los servicios se pueden prestar de forma eficaz, eficiente y en beneficio del interés general. En este contexto, la Administración Local se ve abocada a gestionar simultáneamente la lógica institucional y la lógica de marketing, eligiendo continuamente entre los medios y fines de cada una de ellas. Dentro de la lógica de marketing son elementos básicos la idea de intercambio con el ciudadano, la competencia entre los distintos actores que operan en la oferta y los costes de accesibilidad, bien sean monetarios, espaciales o temporales. El grado de orientación a la sociedad de un

gobierno local está determinado por su concepción de lo público y lo privado, por la mensurabilidad de sus objetivos, por su cultura organizativa y, finalmente, por la necesidad de entender a sus ciudadanos. Desde esta perspectiva, puede considerarse que el marketing público local es una combinación del marketing de servicios y del marketing propio de las organizaciones no lucrativas que, preservando la ética de gobierno, se centra en la generación de valor añadido mediante un alto nivel de servicio (Day et al. 1998).

Incluso puede decirse que la aplicación de principios de marketing en la gestión de las ciudades ha quedado reducida en ocasiones a la utilización de herramientas de comunicación para tratar de difundir la identidad municipal entre los diferentes públicos que se desea atraer (Gómez Rodríguez, 2003). Así, por ejemplo, uno de los instrumentos que más se ha empleado es la publicidad, por su carácter asequible y no controvertido. Sin embargo, procesos típicos de mercadotecnia como la investigación y análisis de los usuarios han experimentado un menor desarrollo. Todo ello pese a que la comunicación es una de las últimas tareas dentro de la orientación al marketing. De forma más concreta, Cervera (2001) especifica una serie de funciones del gobierno local en las que interviene el marketing público, las cuales se resumen en la figura siguiente:

Figura 26: Funciones del gobierno local y tipos de marketing público.



Fuente: Cervera (2001)

Cuadro 16: Principales funciones de los tipos de marketing público.

Marketing no lucrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de mercado. • Interacción de la organización con su entorno.
Marketing político y electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de mercado. • Evaluación de la satisfacción del ciudadano. • Gestión de quejas y sugerencias.
Marketing social	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de mercado. • Identificación de grupos con necesidades específicas. • Políticas adaptadas a grupos con necesidades específicas.
Marketing de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de políticas y servicios públicos. • Políticas de distribución de servicios públicos. • Políticas de publicidad de servicios públicos. • Precios o tasas por servicios. • Control de calidad.
Marketing territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de mercado. • Diferenciación de servicios municipales. • Planificación de acciones municipales. • Motivación del personal del ayuntamiento.

Fuente: Cervera (2001)

La comunicación y el márketing público cierran el conjunto de los principales instrumentos de calidad aplicables a las particulares condiciones de la esfera administrativa municipal. Como es lógico, presentan elementos comunes y otros particulares, aportando visiones y conceptos válidos en una tendencia general a la convergencia, pues se impone cada vez más una "cultura común de la calidad". Sin embargo, es importante conocer cada una de sus especificidades para ver qué elementos se acomodan mejor a la problemática y características organizativas de cada Entidad, pudiendo diseñar así un modelo propio suficientemente adaptado a nuestra realidad concreta.

4.8 VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Como ya se ha ido viendo, la Nueva Gestión Pública no es el remedio universal a todos los males de la administración, existiendo por tanto ventajas e

inconvenientes en su aplicación, entre los cuales podemos destacar los siguientes, a modo de resumen (Sindicatura, 2000):

A) Ventajas:

- Mayor productividad.
- Menores costes.
- Aumento de la cantidad de unidades producidas o de servicios prestados.
(Estas tres primeras ventajas deben mantenerse, ya que una mayor laxitud en el control por parte de la administración se traducirá a corto plazo en una pérdida de eficiencia del servicio)
- Transparencia en la contratación, tanto para la administración, que conoce los resultados obtenidos, así como el coste de los mismos; como para los ciudadanos.

B) Inconvenientes:

- Disminución de la confianza ciudadana y del personal, en el sentido de que los servicios y, por tanto, sus profesionales, que substituyen a los antiguos funcionarios, se encuentran sujetos a renovaciones constantes y condicionados por contratos públicos imparciales, no renovables automáticamente y que no premian la buena gestión anterior ni su fidelidad al servicio prestado. Así, para intentar solucionar el problema, muchas veces se producen promesas encubiertas, lo cual no hace más que agravar la situación y el clima de desconfianza e interinidad.
- Pérdida de responsabilidad democrática, debido a que los contratos, aunque públicos, son básicamente acuerdos privados y, por tanto, limitan la transparencia y el debate público. Además, dicha contratación se produce en dos etapas consecutivas: en primer lugar, entre la administración y los directores ejecutivos reclutados del sector empresarial privado y, posteriormente, entre éstos y las unidades de producción, lo cual hace aún más difícil la delimitación de responsabilidades y la *accountability*, que

quedan diluidas entre la multitud de farragosas cláusulas contractuales existentes.

- Aumento de los costes de transacción. Como hemos visto anteriormente, si bien uno de los logros de la Nueva Gestión Pública es la disminución de los costes de transacción en cuanto a personal, inversiones y costes de producción en general, la experiencia nos dice que se acaba incurriendo en dichos costes en concepto de negociaciones, organización, preparación, formalización y ejecución de los contratos, litigios, etc. Un tipo de coste de transacción frecuente es el coste de cambio de operador, en caso de que el servicio prestado sea deficiente, pudiendo comportar pérdidas de tiempo, pleitos y ausencias en la prestación de servicios públicos.

Así pues, parece claro que la Nueva Gestión Pública no es apropiada para todos los servicios públicos, debiendo valorarse en su aplicación las características particulares de cada caso concreto, así como los objetivos que con ella se pretenden conseguir.

CAPÍTULO 5. ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Tal y como hemos argumentado en los capítulos anteriores, tanto la Nueva Gestión Pública como la Gestión de la Calidad Total parten de la preocupación por encontrar bases duraderas para fortalecer la competitividad y la eficiencia de las empresas, organizaciones e instituciones. Ello acaece dentro de un nuevo contexto de competitividad y de consideración de la calidad como principio catalizador de la demanda, del reconocimiento social y de la legitimidad institucional (Moyado, 2002). Aun así, como hemos ido viendo a lo largo del desarrollo de esta tesis, la combinación de las dos corrientes no va a estar exenta de problemas. Así, aunque existen antecedentes desde finales del siglo XIX y principios del XX, el estudio y aplicación de la calidad como herramienta de gestión no se inició hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Primero a nivel teórico en Estados Unidos y posteriormente en Japón, donde caló de inmediato en el particular tipo de cultura empresarial existente y se convirtió en la estrategia competitiva imprescindible para conquistar los mercados internacionales. La calidad llegó a las empresas industriales privadas de Europa mucho más tarde, pasando posteriormente a las de servicios y de ellas finalmente al sector público. De igual forma, aunque con importantes excepciones⁴¹, las estructuras de tipo funcional y jerárquico han ido dejando paso a las organizaciones por procesos.

A pesar de todo, y como era de esperar, la calidad entendida como modelo de gestión también plantea problemas: por un lado, el significado del término es muy amplio y engloba a múltiples enfoques (certificaciones, premios, métodos de los “gurús”...), y por otro lado, al tratarse de un concepto en cierta manera reinventado, nos encontramos con que para su correcta aplicación es necesario reincorporarlo en la cultura de la organización, la cual, en función de la forma más o menos forzada de esta reintegración, puede llegar a

⁴¹ La Iglesia, el Ejército, los cuerpos de seguridad, etc.

considerarlo como algo ajeno o impuesto, ineficaz e ineficiente, y rechazarlo⁴². A estas dificultades se unen las propias del sector público, en el cual transformar objetivos políticos en planificación ejecutable y evaluable a largo plazo (periodos superiores a una legislatura) plantea numerosos problemas, y donde la tendencia a la burocratización resulta tan habitual. Además, no debe perderse de vista que, casi siempre, detrás de los modelos de calidad aplicados a las administraciones existe un discurso eminentemente político que tiene como principal objeto legitimar un estilo de gobierno y un modelo de gestión, intentando cambiar en lo posible la imagen de ineficiencia del sector público para fortalecer su legitimidad, erosionada desde la crisis del Estado del Bienestar (Vilas, 2001). Por consiguiente, para evitar estos problemas, parece claro que la calidad no debe incorporarse de la misma forma que en el sector privado. La administración no debe caer en la imitación y en la repetición de los errores acaecidos en las empresas. En otras palabras, nos encontramos ante el reto de reconocer aquellos valores propios del sector público tendentes a buscar la máxima calidad posible en el marco de su cultura administrativa y adaptarlos, pero a la vez, se trata de adaptar un concepto surgido del ámbito industrial al ámbito de la prestación de servicios y, simultáneamente, a las peculiaridades de cada organización (Villoria, 1996).

La extensión de la bibliografía consultada para la elaboración de esta tesis ha variado en función de los temas a tratar, siendo la referente a la Gestión de la Calidad la más prolífica, debido fundamentalmente, como ya apuntábamos antes, a la gran amplitud del concepto (Deming, 1989; Juran, 1988, 1990, 1994, 1996; Ishikawa, 1985, 1986, 1994; Crosby, 1987, 1988; Gröngroos, 1984, 1988, 1994; Zeithaml et al. 1993, entre otros). Las opciones se reducen considerablemente cuando hablamos de procesos, a causa de la especificidad de la materia en cuestión (Hammer y Campy, 1994; Davenport y Short, 1990; Harrington, 1991, 1997), para finalmente ampliarse de nuevo al tratar el vasto ámbito de la Gestión Pública donde, entre muchas otras, tienen cabida las dos disciplinas anteriores (Crozier, 1984, 1987, 1988, 1989, 1991; Barzelay, 1995, 2001; Flynn, 1990a, 1990b; Metcalfe, 1993; Ramió, 1997, 1999a, 1999b, 2001,

⁴² Véase el subapartado 3.6.3.

2004; Brugué y Subirats, 1996; Costa, 1998; Ballart y Ramió, 2000, entre otros).

Los trabajos teóricos sobre Gestión de la Calidad se desarrollan fundamentalmente en tres ámbitos bien diferenciados:

A. Los “gurús” de la calidad. Uno de los precursores del concepto fue W. A. Shewhart, autor en 1931 del libro *The economic control of quality of manufactured product*, uno de los primeros en estudiar y aplicar el control estadístico de calidad. Posteriormente, en los años cincuenta y sesenta aparecieron dos de los máximos exponentes del movimiento: W. Edwards Deming (1989) y J. M. Juran (1988, 1990, 1994, 1996), que con sus trabajos pusieron el término de moda en todo el mundo. De la escuela japonesa cabe citar a Taguchi (1986) y a Ishikawa (1985, 1986, 1994), entre otros. En los años setenta los autores de referencia son Crosby (1987, 1988) y Feigenbaun (1951, 1956), que dieron a la calidad un enfoque empresarial, de servicio y de orientación al cliente. Finalmente, de los años ochenta cabe citar a Peters y Waterman (1984) y su libro *En busca de la excelencia*, así como a Moller (1991), por *Personal Quality* y su enfoque hacia los procesos administrativos. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de estos autores aún continúan en activo y que, además, a partir de los años ochenta la aparición de nuevas aportaciones ha sido constante. A pesar de todo, la indeterminación y amplitud del término, así como su escaso grado de empirismo, han dejado la puerta abierta a todo tipo de manifestaciones, por lo que a menudo se tiene cierta sensación de que en este campo ya está todo inventado y de que muchas veces lo que se pretende es crear nuevos métodos por el simple hecho de desmarcarse de los demás y conseguir cierta fama o reconocimiento. No obstante lo anterior, también han aparecido numerosos estudios serios, mereciendo especial atención, en nuestro ámbito, los autores que han estudiado la calidad en los servicios. Concretamente, cabe destacar a los pioneros de la escuela norteamericana Zeithaml, Parasuraman y Berry, que en 1993 publicaron el libro *“Calidad total en la gestión de los servicios”*, en el cual se desarrolla el modelo SERVQUAL, ideado por ellos, así como a los autores

de la escuela escandinava (Gröngroos, 1984, 1988, 1994; Gummesson, 1993, 1996). Finalmente, por lo que respecta a la Administración Pública, los autores de referencia se entremezclan con los estudiosos de la Nueva Gestión Pública.

B. Los premios a la calidad. Puesto que la calidad como disciplina aplicable nació en Japón, ellos fueron los primeros en premiar a las organizaciones que utilizaban dichos métodos. Así nació el premio Deming, que recibió este nombre en honor a uno de los precursores y principal introductor de la técnica en el país nipón. A la vista de los resultados obtenidos por las empresas japonesas tanto dentro del país como en el exterior, los Estados Unidos empezaron a dar importancia y a utilizar las técnicas que ellos mismos habían inventado y en un principio exportaron sin pena ni gloria. Así nació el *Malcolm Baldrige National Quality Award*, establecido en 1987. Más tarde, al igual que ocurre en otros ámbitos, de América el concepto pasó a Europa, donde en 1991 la *European Foundation for Quality Management (EFQM)* instauró el *European Quality Award*. Como ya se verá en el capítulo III, las instituciones organizadoras de estos galardones editan abundante material bibliográfico relacionado (criterios, documentación, adaptaciones a determinados sectores de actividad (entre ellos el sector público, modelos simplificados, etc.) Finalmente, cabe mencionar la existencia de numerosos premios nacionales, regionales y locales a la calidad otorgados por otras organizaciones, tanto públicas como privadas, cuya filosofía y criterios están basados fundamentalmente en los tres anteriores. A modo de ejemplo, unos de los más recientemente creados son los *Premis d'Innovació i Excel·lència en Gestió Pública*, otorgados por la *Associació Catalana de Gestió Pública*, los cuales han nacido con el objetivo de reconocer a ciertos directivos públicos por un determinado proyecto realizado en el marco de una organización⁴³.

C. Las certificaciones. Una de las más importantes es la emitida por la *International Standard Organization (ISO)*: la ISO 9001. Para su implantación, esta certificación dispone de abundante material bibliográfico oficial, así como

⁴³ Revista *Funció 51*, publicació. Generalitat de Catalunya. Secretaria d'Administració i Funció Pública. Tercer trimestre de 2006.

abundante bibliografía de aplicación y adaptaciones sectoriales (incluido el sector público). Actualmente, la norma vigente es la 9001/2008, que substituyó a la anterior de 2000. Como características principales podemos destacar la mayor importancia otorgada a los procesos, así como a la integración de éstos a nivel de toda la organización, asemejándose cada vez más a los modelos de Gestión de la Calidad Total. En este sentido, se equipara a algunas áreas de análisis del modelo EFQM.

Los trabajos teóricos sobre gestión e ingeniería de procesos o *workflow* son más limitados y sus autores menos conocidos. Las opciones se reducen aún más cuando hablamos de adaptaciones a las administraciones públicas. Por lo que respecta a las organizaciones en general, aparte de los trabajos efectuados por Mintzberg (1983, 1992, 1995), cabe destacar las aportaciones de Hammer y Champy (1994), autores de la obra *Reengineering the Corporation*, así como las de Davenport y Short (1990) en la empresa industrial, Harrington (1991, 1997), Trischler (1998) o Soles (1994), entre otros. En cuanto a la Nueva Gestión Pública, y como indicábamos anteriormente, se trata de un ámbito de gran amplitud donde se entremezclan y complementan muchas disciplinas diferentes. Efectivamente, no puede entenderse la gestión pública sin tener en cuenta las técnicas basadas en la Calidad Total o la Reingeniería de Procesos, ambas procedentes de la empresa privada, ni su coexistencia con el Derecho Administrativo y sus disposiciones. Tampoco debe obviarse la parte más subjetiva, cualitativa o filosófica de la disciplina: su relación con las políticas públicas o con la ética. A fin de clasificar de algún modo toda esta diversidad, hemos optado, en el capítulo 4, por agrupar a los autores que la estudian en cuatro bloques diferenciados (Brugué y Subirats, 1996):

El primero está integrado por los que se ocupan de la gestión pública como disciplina en sí, las acepciones del término en cuanto a su aparición, contexto y justificación de su utilización frente al concepto más tradicional de administración (Crozier, 1984, 1987, 1988, 1989, 1991; Kaboolian, 1999), los debates suscitados por su introducción (Gunn, 1987), sus diferencias respecto

a la gestión empresarial privada (Stewart y Ranson, 1994), la evolución sufrida respecto a ésta última (Metcalf, 1993) o sus críticas (Hughes, 1994). El segundo grupo se dedica a estudiar la relación de la disciplina con otras afines como la política (Derlien, 1993; Subirats, 1989, 1993), la estructura de las organizaciones y sus procesos (Flynn, 1990) o el Derecho Administrativo (Prats, 1993). El tercer bloque trata de cómo se articulan todos estos nuevos recursos para la solución de problemas concretos (Kaufman, 1991), creación de nuevas técnicas y estilos de gestión (Mendoza, 1990), mejora de procesos presupuestarios (Wildavsky, 1986), gestión de los recursos humanos (Yntema, 1993), participación de los empleados de base en la elaboración de políticas públicas (Lipsky, 1987), evaluación de programas (Ballart, 1996), gestión del entorno y relaciones externas (Hughes, 1994) o para su aplicación a la gestión estratégica (Bozeman, 1990). Finalmente, el último grupo de autores intenta vislumbrar cual será el futuro de la gestión pública estudiando su relación con los cambios que experimenta el Estado (Peters, 1993), desde la perspectiva del cambio organizativo (Elcock, 1991), en función de las alternativas políticas que se escojan (Flynn, 1990), estudiando el tránsito de la administración tradicional a la Nueva Gestión Pública (Hood, 1994) o analizando los cambios de paradigma experimentados tanto en el ámbito del gobierno como en el de la administración (Aucoin, 1990).

Como cabía esperar, existen numerosos estudiosos que no quedan englobados en ninguna de las opciones de clasificación anteriores, así como muchas más disciplinas relacionadas. De manera muy sintética, merecen especial mención los autores nacionales dedicados al estudio de la ciencia de la administración en general (Baena, 1985; Albi et al. 1997; Olías de Lima, 2001), los que tratan la importante corriente de adaptación de los modelos gerenciales o manageriales a las administraciones públicas (Pollit, 1993; Behn, 1998; Blanchard et al. 1998; Clarke y Newman, 1997) y, por último, los autores dedicados al estudio de las aplicaciones de la Nueva Gestión Pública a las administraciones locales (Ramió, 1999a, 2004; López Pulido, 1997; Losada, 1988; Forn, 1995; Brugué y Gomà, 1998, entre otros).

En cuanto a los estudios prácticos detectados, dada la gran extensión de los ámbitos objeto de análisis, nos hemos ceñido únicamente a enumerar a algunos de los que tengan relación directa con la Nueva Gestión Pública. En este sentido, cabe destacar, entre otros, las investigaciones llevadas a cabo por Barzelay acerca de la actuación del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA) como ejemplo de innovación de las estrategias de la administración pública en España (Barzelay y O’Kean, 1989), los estudios de Harlow sobre las llamadas agencias ejecutivas francesas (Harlow, 1998) y, en general, todos los proyectos de modernización que periódicamente y con mayor o menor grado de éxito y consecución acometen tanto el Estado⁴⁴ como la práctica totalidad de administraciones autonómicas (Guevara et al. 2004)⁴⁵.

Este tipo de proyectos son aún más prolíficos cuando nos referimos a las administraciones locales, dado su gran número y variedad. De éstas, son las diputaciones provinciales (Yáñez, 2005) las que generalmente dedican mayores recursos al estudio de nuevas técnicas de gestión pública, debido fundamentalmente a su vocación de asesoramiento y servicio a los municipios de su ámbito. En este sentido, cabe destacar la labor de las diputaciones provinciales de Tarragona y Barcelona.

Respecto a los ayuntamientos, los más implicados en la aplicación de nuevas técnicas de gestión y calidad son principalmente los grandes municipios del área metropolitana de Barcelona (Esplugues de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Boi, Santa Coloma, Cornellà) y Madrid (Alcobendas, San Sebastián de los Reyes), seguidos a poca distancia por algunos municipios de Asturias, Galicia, Cantabria y el País Vasco. Estos entes han adoptado desde hace tiempo estructuras organizativas de tipo gerencial (Giner, 1998) y basadas en la gestión por procesos (Cacicedo, 1998; Rodríguez Prieto et al.

⁴⁴*Common Assessment Framework (CAF)*, o marco común de evaluación. Ministerio de Administraciones Públicas. Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios. 2003.

⁴⁵En Cataluña, destaca el *Pla d’extensió de models de qualitat a l’Administració de la Generalitat*, aprobado el 2-5-2001 e impulsado por la Direcció General d’Organització de l’Administració.

2002), cuentan con cartas de servicios⁴⁶, han dotado de certificaciones ISO 9000 a alguna de sus áreas estratégicas o siguen modelos de calidad total del tipo EFQM. Finalmente, en el ámbito económico local, cabe destacar numerosos estudios recogidos por el banco de buenas prácticas locales del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (Álvarez Villazón, 2004; Cholbi, 2005; Galiano, 2005; Montañés, 2005; Sagalés, 2002, entre otros), así como por la fundación Pi i Sunyer de estudios autonómicos y locales.

Pues bien, las consideraciones anteriores nos han permitido formular el objetivo general de la tesis: estudiar el nivel, la aplicabilidad y los resultados de la modernización en las administraciones locales, dado que el objeto de la investigación es la confirmación de la teoría general que propugna la utilidad y beneficio de la gestión de la calidad y la gestión por procesos, como integrantes fundamentales de la Nueva Gestión Pública, mediante la contrastación empírica de una serie de hipótesis, fruto de la concreción de la teoría a las especificidades de los entes administrativos locales del *Camp de Tarragona*, en general, y del Ayuntamiento de Salou, en particular.

Además de las propias del sector público, la elección de este tipo de entes administrativos supone una serie de particularidades añadidas:

- Es en los municipios donde se manifiesta de forma más clara y directa la relación entre administración y administrado. Al contrario de lo que en ocasiones ocurre con algunas administraciones⁴⁷, los ayuntamientos tienen claramente establecidas sus competencias y fijado su ámbito de actuación. Tanto su misión como la legislación aplicable, los ciudadanos y los medios disponibles son directos y se conocen desde el principio. En contra de lo que a priori cabría esperar, a menudo este hecho ha provocado que exista poca predisposición a aplicar nuevas técnicas de gestión, desviándose la atención hacia aspectos coyunturales más urgentes y “necesarios”. Aun así,

⁴⁶ Carta municipal de Barcelona. Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre (publicada en el DOGC nº 2801, de fecha 8 de enero de 1999).

⁴⁷ Por ejemplo, la Comunidad Europea, de carácter supranacional, o las diputaciones provinciales y consejos comarcales, de carácter supramunicipal.

es en este tipo de entes donde, si se llegan a aplicar, los modelos de gestión de calidad y de procesos suelen dar mayores resultados, siendo las mejoras conseguidas plenamente tangibles y aprovechables.

- En ocasiones, las reticencias a la hora de aplicar modelos de gestión de calidad y de procesos se deben a la poca voluntad política de ciertas corporaciones locales hacia la consecución de este tipo de objetivos o a que, aún existiendo dicho interés, se trate solamente de un mero argumento publicitario y “de campaña”, sin mas efectos reales en la organización que el del gasto en el que se incurre. Así, en el mejor de los casos, por iniciativa política muchas corporaciones locales contratan servicios de consultoría externa para lograr la certificación ISO 9000 en alguna de sus áreas o departamentos, manteniendo después su vigencia artificialmente. En este sentido, el presente trabajo trata de confirmar que para la consecución de una mejora organizacional real y efectiva la calidad puede estar separada del discurso político e implantarse fruto de una verdadera necesidad, siendo aceptada como un avance real y palpable por la totalidad de la organización, y no de forma aislada, artificial o impuesta.
- Ante la disyuntiva de si dotar de certificaciones del tipo ISO solamente a ciertas áreas estratégicas o bien optar por la implantación de un sistema completo de Calidad Total que englobe a toda la organización, nos decantamos preferentemente por esta segunda opción. En efecto, si bien la similitud con una empresa industrial es más bien escasa (aparentemente y en sentido estricto, la supervivencia de este tipo de organizaciones no quedará en entredicho “por una mala entrega” o por un servicio no conforme), los entes locales también tienen competencia (de otros municipios y administraciones a la hora de atraer y mantener habitantes o visitantes, y a veces del sector privado en la prestación de servicios), lo cual exige que estén al día en temas de organización y gestión de procesos. No obstante, y sin descuidar todo lo anterior, a estas organizaciones se les exige además un elevado grado de responsabilidad social (ética pública, cartas de servicios) para con sus clientes y demás *stakeholders*, haciéndose aconsejable cada vez más la implantación de un sistema de gestión que contemple la calidad desde una perspectiva global.

En este contexto, el ayuntamiento de Salou reúne una serie de requisitos que lo convierten en un marco óptimo de estudio y aplicación de dichas técnicas:

- Se trata de un municipio joven, surgido de un proceso de segregación⁴⁸, que desde su creación ha experimentado grandes transformaciones, tanto sociales, por el gran aumento de la población, como en infraestructuras y servicios. La evolución de su administración ha seguido las mismas pautas, empezando prácticamente desde cero pero alcanzando en poco tiempo una gran proyección. Generalmente la media de edad de su personal es baja, lo que presupone⁴⁹ una menor resistencia a los cambios. Además, su contenido tamaño también facilita en gran medida la implantación de este tipo de sistemas.
- Por el hecho de ser un municipio turístico, y a diferencia de otras corporaciones locales, donde el concepto cuesta más de asumir e interiorizar, el Ayuntamiento de Salou desde siempre ha sido consciente de la existencia de una competencia (por ejemplo, el Patronato de Turismo asiste regularmente a ferias internacionales para promocionar la ciudad) y de la importancia de las técnicas de *benchmarking*.
- A todas estas particularidades se añade el hecho que el autor de la presente tesis doctoral es funcionario de dicha organización, con la ventaja añadida que esto supone a nivel de obtención de datos, facilidades a la hora de realizar encuestas o en la aplicación de métodos y técnicas de observación participante.

El desarrollo de esta investigación ha pretendido dar respuesta a la pregunta de si el nuevo modelo de gestión contribuye realmente a un mejor funcionamiento de las políticas y administraciones públicas, así como en que circunstancias se producen estas mejoras. Como cabía esperar, ya a priori este

⁴⁸ Promovido desde los años 70 por un amplio movimiento popular y organizado, el proceso de segregación culminó con la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989, la cual concedía la independencia administrativa del núcleo poblacional de Salou respecto del municipio de Vila-seca, ordenando a su vez a la Generalitat de Catalunya la creación del municipio de Salou.

⁴⁹ Esta será una de las hipótesis a contrastar.

interrogante suscita opiniones de todo tipo: desde las más pesimistas y resistentes al cambio, que afirman que la implantación de este tipo de sistemas no es más que una versión modernizada de la burocracia de siempre, persiguiendo como único objetivo el colgar una medalla al equipo de gobierno de turno a costa del personal del ayuntamiento, que debe soportar mayores cargas de trabajo, y de los ciudadanos, que deben pagar de su bolsillo el coste de las supuestas mejoras; a las más favorables, defendidas a capa y espada mediante el compromiso de los funcionarios y administrados que creen en su eficacia. A todo ello debe añadirse la dificultad de las administraciones públicas a la hora de aplicar y valorar conceptos como productividad, competitividad o *benchmarking*, respecto a otros más fáciles de interpretar como garantía de buena gestión o buen servicio al ciudadano.

A pesar de todo lo anterior, incluso en el peor de los casos, es decir, cuando el cambio sólo fuera promovido por la clase política de forma artificial y electoralista, lo que en un principio sería una amenaza podría convertirse luego en oportunidad, pudiendo la circunstancia ser aprovechada como una ocasión por los defensores de este tipo de modelos, quienes se encontrarían inesperadamente con el impulso necesario para poder llevarlos a cabo, transformándolos después en procesos útiles, creadores de valor añadido y acordes con sus necesidades y con los objetivos de la organización. Por lo tanto, la variedad está servida, ya que tanto la opinión formada como los resultados obtenidos de la validación de una determinada metodología dependen de muchos factores: tipo de modelo implantado, área de influencia, forma y calendario de aplicación, etc., la mayoría de los cuales están cargados de un importante grado de subjetividad, por lo cual resulta bastante difícil establecer comparaciones y puntos en común. En cuanto a la validación, el primer problema surge en el momento de decidir que tipo de información se va a analizar, así como cuales van a ser los indicadores escogidos para realizar el análisis.

Basándonos en las consideraciones anteriores, nuestra investigación toma como punto de partida dos hipótesis bien diferenciadas: la primera trata de

confirmar si la aplicación del nuevo modelo de gestión pública de calidad y por procesos genera mejores resultados, y la segunda, si el nivel de satisfacción de los usuarios internos después de la aplicación del nuevo modelo es más elevado. Como puede verse, ambas hipótesis persiguen ámbitos de actuación bastante generales.

5.2 DISEÑO METODOLÓGICO

En este aspecto, se parte de la base generalmente aceptada de que una tesis doctoral completa debe perseguir -aunque no necesariamente con igual intensidad- la descripción, la exploración y la explicación de un determinado fenómeno o parcela de la realidad (Bunge, 1983; Blaug, 1993). Todo ello sin descuidar ninguna de las actividades típicas de la investigación científica, concretamente (Sierra Bravo, 1996; Sarabia, 1999):

- Caracterización preliminar del fenómeno que hay que esclarecer y planteamiento formal del problema objeto de estudio.
- Presentación del marco teórico de la investigación y revisión crítica de la corriente de estudio o de la literatura más relevante.
- Exploración de la realidad e imaginación de una hipótesis plausible, con verdadero significado en el marco teórico antes delimitado, que dé alguna razón del fenómeno investigado y que sea contrastable o comprobable.
- Estudio empírico orientado a la verificación (o refutación) de la capacidad explicativa de la hipótesis formulada.

En base a lo anterior, y una vez realizada la introducción y la fundamentación teórica de la investigación, la cual descansa sobre los tres grandes pilares de la modernización en las administraciones públicas -la Gestión de la Calidad, la Gestión por Procesos y la Nueva Gestión Pública-, nuestro estudio se enmarca dentro de la estrategia de investigación denominada estudio de casos. El estudio de casos es un análisis intensivo y multidimensional de algunos ejemplos seleccionados, de forma que se consiga una adecuada comprensión

del fenómeno estudiado, a la vez que un punto de partida para plantear teorías y modelos que guíen posteriores investigaciones (Ghauri et al. 1995). Así pues, se trata de una investigación empírica con los rasgos distintivos siguientes: a) Se examina o se indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real; b) Las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes, y c) se utilizan múltiples fuentes de datos (Yin, 1989, 1993, 1998).

En este sentido, para el trabajo de campo se ha adoptado una estrategia de tipo cualitativo, instrumentalizada a través de la aplicación de la técnica directa de la entrevista en profundidad, tanto de tipo libre no estructurado, donde el entrevistador no ha seguido unas pautas predeterminadas y simplemente ha controlado que los entrevistados no se desviasen excesivamente de las áreas objeto de estudio (en las entrevistas breves efectuadas a ciertos informantes privilegiados del Ayuntamiento de Salou), como de tipo semiestructurado, donde el entrevistador ha utilizado un guión con las preguntas o líneas generales a tratar, controlando de este modo de manera directa el proceso de obtención de información (en las entrevistas en profundidad realizadas a los informantes privilegiados de los distintos ayuntamientos estudiados) (Denzin et al. 1994). Por otro lado, también se ha utilizado la técnica indirecta de la observación participante, mediante la cual el observador ha interactuado con el grupo objeto de estudio de la forma más neutra e imparcial posible, participando en la elaboración de las respuestas de los sujetos y convirtiéndose en un miembro más (en el caso de la participación por parte del autor de la tesis en las actividades de modernización del Ayuntamiento de Salou).

En cuanto a los tipos de investigación utilizados, ha sido fundamentalmente descriptivo el estudio del caso piloto del Ayuntamiento de Salou: introducción, características particulares y diferenciales del municipio, y evolución histórica y situación actual en materia de modernización y NGP (transición de la gestión por funciones a la gestión por procesos, análisis de bases de datos informáticas existentes, normalización de procesos externos o de atención al público, implantación de la OAC, normalización de procesos internos, implantación del gestor de expedientes, difusión de la información corporativa

mediante Internet y la Intranet municipal y finalmente, últimas iniciativas en materia de participación ciudadana).

Ha sido exploratoria la investigación encaminada a la generación de las dos hipótesis a contrastar, operacionalizadas a través de la entrevistas en profundidad de tipo semiestructurado realizadas a los informantes privilegiados de los distintos ayuntamientos estudiados, así como la correspondiente a las entrevistas breves de tipo libre no estructurado efectuadas a ciertos informantes privilegiados del Ayuntamiento de Salou y la relativa a la observación participante del autor de la tesis en dicha administración local. Concretamente:

Cuadro 17: Entrevistas efectuadas en los ayuntamientos objeto de estudio.

Ayuntamiento	Cód.	Nº Informantes entrevistados	Cargos que ostentan	Forma de realización de la entrevista	Tiempo invertido
Tarragona	TA E1	7	Interventor Jefe Contabilidad Técnico Contabilidad Jefe Organización Técnico Organización Técnico Part. Ciudad. Jefe RRHH	Presencial Presencial e-mail Presencial Presencial Presencial e-mail	4 días
Valls	VA E1	4	Interventor Jefe Informática Jefe OAC Jefe RRHH	Presencial Presencial Presencial Presencial	1 día
Cambrils	CM E1	3	Interventor Jefe Informática Técnico Excelencia	Presencial Presencial Presencial	1 día
Vila-seca	VS E1	2	Interventor Jefe Informática	Presencial Presencial	1 día
Reus	RE E1	1	Interventor (se encargó de consultar personalmente a los demás informantes en materias específicas)	e-mail	Remitió el cuestionario ya contestado

El Vendrell	EV E1	1	Interventor (se encargó de consultar personalmente a los demás informantes en materias específicas)	e-mail	Remitió el cuestionario ya contestado
Calafell	CF E1	1	Interventor (se encargó de consultar personalmente a los demás informantes en materias específicas)	e-mail	Remitió el cuestionario ya contestado

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 18: Entrevistas presenciales breves a empleados del Ayuntamiento de Salou.

Cód.	Cargos que ostentan	Objeto de la entrevista
SA E1	Jefe Sección Ingeniería Jefe Negociado Contabilidad Delineante	Informantes privilegiados veteranos de diferentes categorías que presenciaron desde su creación el proceso de crecimiento y evolución de la estructura funcional de la organización.
SA E2	Jefe Sección Ingeniería Representante sindical CCOO	Informantes privilegiados que participaron en la comisión de elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo.
SA E3	Representante sindical CATAC Representante sindical CCOO	Informantes privilegiados de organizaciones sindicales representativas en la organización. Acerca de los problemas en la aplicación de la Relación de Puestos de Trabajo en un contexto organizativo de tipo burocrático-funcional.
SA E4	Jefe de Promoción Económica Gestor de Calidad	Informantes privilegiados encargados de la normalización e implantación de los procesos corporativos. Acerca de la fase de diseño de los procedimientos internos de la organización.
SA E5	Técnico de Part. Ciudadana Jefe de la OAC	Informantes privilegiados encargados de la implantación y de la gestión operativa de la OAC. Acerca de la implantación y funcionamiento inicial del servicio.
SA E6	Jefe Negociado Urbana	Informantes privilegiados encargados de servicios de atención compleja y especializada. Acerca de los posibles problemas derivados de ceder este tipo de competencias a la OAC.

Fuente: Elaboración propia.

En relación a la entrevista efectuada a los ayuntamientos, las fases de elaboración han sido las siguientes:

1. *Elección del ámbito geográfico estudiado y selección de los municipios con población mayor de 20.000 habitantes.* En este sentido, la elección del *Camp de Tarragona* obedece fundamentalmente a razones de pertenencia, de proximidad geográfica entre los municipios estudiados y de importancia estratégica del área de influencia objeto de estudio. En cuanto a la selección de los municipios, ésta se debe fundamentalmente a que los ocho mayores -de un total de 123- representan más de un 70% de la población del *Camp*. Por otro lado, se trata de entes locales que, por su tamaño y en su faceta de prestadores de servicios directos a los ciudadanos, disponen de la suficiente independencia y recursos -humanos, materiales y económicos- como para acometer en solitario y sin la ayuda de los entes supramunicipales proyectos de modernización administrativa.
2. *Diseño de la entrevista y tramitación a los ayuntamientos.* A fin de comparar los resultados obtenidos a partir del estudio del caso piloto del Ayuntamiento de Salou, se diseñó una entrevista que revisase de manera extensa las características y grado de implantación de los principales instrumentos modernizadores y de NGP. En total, dicha entrevista está formada por 7 subapartados relacionados con los Recursos Humanos y por 22 en referencia a la satisfacción de los clientes externos y a la prestación de los servicios públicos, en orden a la validación de las dos hipótesis planteadas en la investigación. En cuanto al método utilizado para la selección de las preguntas, y por extensión, para la formulación de las dos hipótesis, éste se basa fundamentalmente en la analogía con el sector privado, de ahí que pueda parecer que dichas hipótesis no sean lo suficientemente “audaces” (Bunge, 1989), aspecto que, por otra parte, resulta bastante normal cuando se trata de un estudio de casos (Sarabia, 1999:228). Finalmente, los guiones de las entrevistas se enviaron a finales del tercer trimestre de 2008, a través de correspondencia oficial del

Ayuntamiento de Salou -con acuse de recibo- y a la atención de los interventores de fondos municipales de los entes locales objeto de estudio.

3. *Realización de las entrevistas.* Las entrevistas se efectuaron entre noviembre de 2008 y febrero de 2009. A pesar que el entrevistador ofrecía la posibilidad de acudir en persona a los ayuntamientos, algunos informantes consideraron más oportuno, dada la gran amplitud del cuestionario y el poco tiempo de que disponían, responder las entrevistas por su cuenta y devolverlas posteriormente vía e-mail, habiéndose dado casos mixtos y con resultados y nivel de éxito dispares.
4. *Transcripción literal de las entrevistas.* Por parte del investigador, y solamente en el caso de las presenciales.
5. *Realización de la base de datos cualitativa.* Los resultados de la investigación se recogen en el capítulo 7.

En cuanto a las entrevistas breves a los informantes del Ayuntamiento de Salou, se han realizado principalmente para corroborar la información obtenida en la fase descriptiva, aunque también han contribuido a la exploración directa de la realidad investigada, en orden a la validación de las hipótesis planteadas en el estudio. Lo mismo puede decirse respecto a la observación participante efectuada por el autor de la investigación, destacando en este aspecto la dificultad añadida que ha supuesto para él mantener un grado aceptable de imparcialidad, dada su vinculación con la organización y las condiciones en las que se ha desarrollado el trabajo de campo.

Respecto al tipo de información utilizada, cabe señalar que toda la relacionada hasta el momento es de tipo primario, ya que ha sido creada de manera expresa por el investigador para el estudio de caso. En función de su origen, los datos obtenidos por las entrevistas en profundidad a los informantes de los ayuntamientos se consideran fundamentalmente información externa (solamente son de tipo interno las informaciones referentes a Salou que figuran en los subapartados no tratados de manera específica en el estudio de caso del capítulo 6). Por el contrario, es información interna la obtenida de las

entrevistas breves a los informantes de Salou y de la observación participante del autor de la investigación.

En cuanto a la información secundaria utilizada, es decir, la que no ha sido creada en el pasado por los investigadores, pueden relacionarse las siguientes fuentes:

- Páginas Web de los diferentes ayuntamientos estudiados (información de origen externo, a excepción de la Web municipal de Salou):

www.salou.org

www.cambrils.org

www.tarragona.cat

www.reus.cat

www.vila-seca.cat

www.ajvalls.org

www.elvendrell.net

www.calafell.org

- Intranet corporativa del Ayuntamiento de Salou (información de tipo interno).
- Bases de datos informáticas (información de origen interno). Aplicativos GIM, Epsilon y AUPAC, relacionados en las referencias bibliográficas, y bases de datos diversas realizadas en Access.
- Publicaciones y recortes de prensa local y de boletines de información municipal (información de tipo externo). De temática muy diversa (implantación de OACs descentralizadas, estadísticas de atención ciudadana, obtención o renovación de certificados ISO en servicios, organismos autónomos o empresas municipales, creación de nuevos entes instrumentales, adquisición de programas de gestión de expedientes, adaptación a la nueva ley de acceso electrónico, habilitación de carpetas ciudadanas, de pagos por Internet, etc.), han sido recogidas durante la

realización de la investigación. Pese a su marcado componente propagandístico, han ayudado a completar y matizar la información de las entrevistas, a la vez que han dado a entender que el objeto de estudio se encuentra sujeto a variaciones continuas y en constante evolución.

Finalmente, ha sido explicativa la investigación encaminada a la verificación o contraste de las hipótesis, a través de los resultados obtenidos de las entrevistas, aspecto que se analiza en las conclusiones de la investigación (capítulo 8).

2ª PARTE: ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

CAPÍTULO 6. EVOLUCIÓN Y GRADO DE IMPLANTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN EL AYUNTAMIENTO DE SALOU

6.1 INTRODUCCIÓN

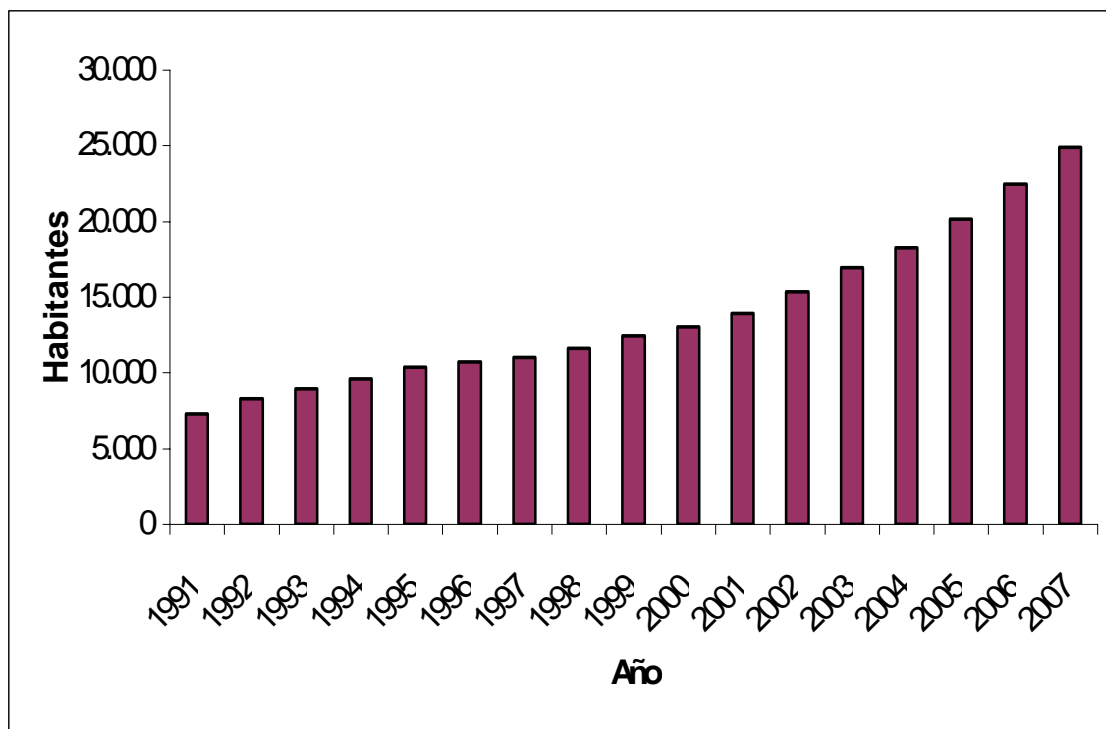
El Ayuntamiento de Salou gestiona administrativamente un municipio turístico costero de 15,13 km² de superficie, situado en la provincia de Tarragona y de reciente creación, surgido de un proceso de segregación que le separó definitivamente de la entidad local matriz de Vila-seca. Promovido y organizado desde los años 70 del siglo XX por un amplio movimiento popular y fruto de una larga y antigua aspiración ciudadana, dicho proceso culminó con la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989, que concedía la independencia administrativa del núcleo poblacional de Salou respecto del municipio de Vila-seca y ordenaba a la Generalitat de Catalunya la creación del nuevo ente local. El Ayuntamiento se constituyó el 27 de enero de 1990 con la toma de posesión de la Comisión Gestora de Salou como primer gobierno municipal.

En la actualidad, el número de empadronados supera los 26.000, aunque se estima una población estable de unos 40.000 residentes, con puntas de casi 200.000 personas en el período estival⁵⁰. El crecimiento poblacional hasta el momento ha sido alto y constante, con un incremento anual medio superior al millar de residentes sobre los 7.264 iniciales (primer padrón del año 1991), y con un importante punto de inflexión a partir del año 2000, debido al fuerte ritmo de ejecución del planeamiento urbanístico; preveyéndose que siga en aumento⁵¹. Así pues, la juventud, la estacionalidad y el elevado crecimiento ofrecen una primera imagen de las particularidades del municipio, así como de las grandes transformaciones experimentadas por su población, tanto sociales como de necesidad y creación de infraestructuras y servicios. Las citadas características quedan esquemáticamente recogidas en los siguientes gráficos:

⁵⁰ Según datos de consumo de agua y producción de residuos.

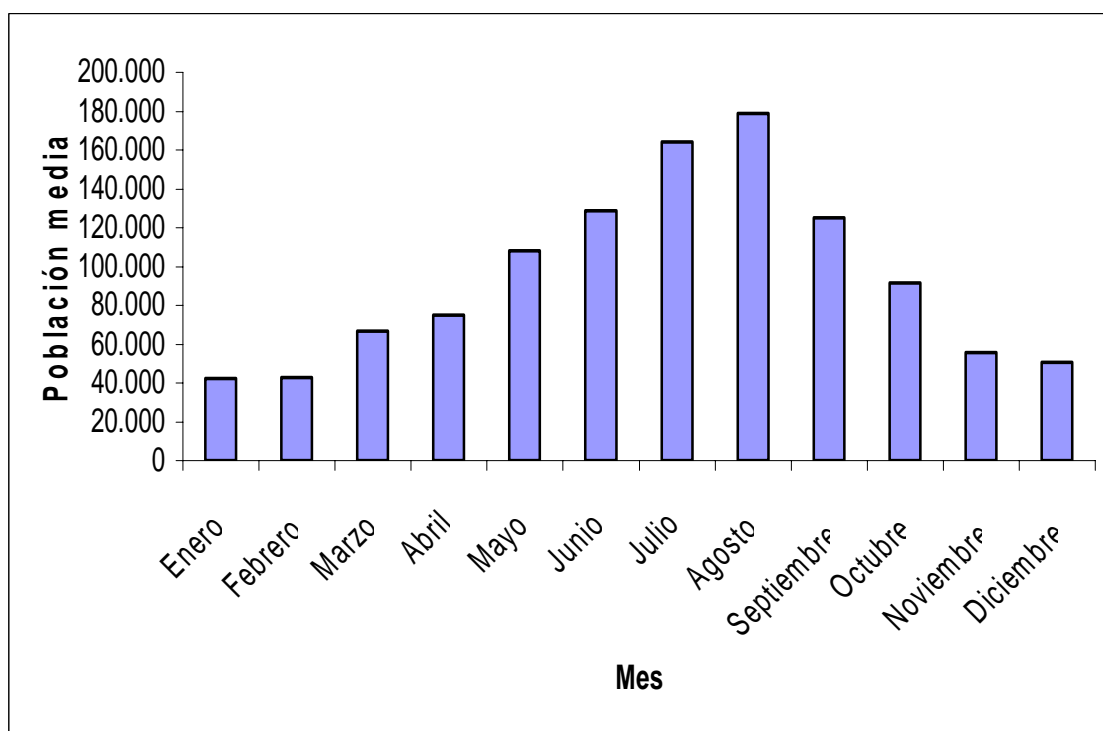
⁵¹ Según evolución de los últimos datos del padrón municipal.

Gráfico 1: Evolución demográfica del municipio de Salou.



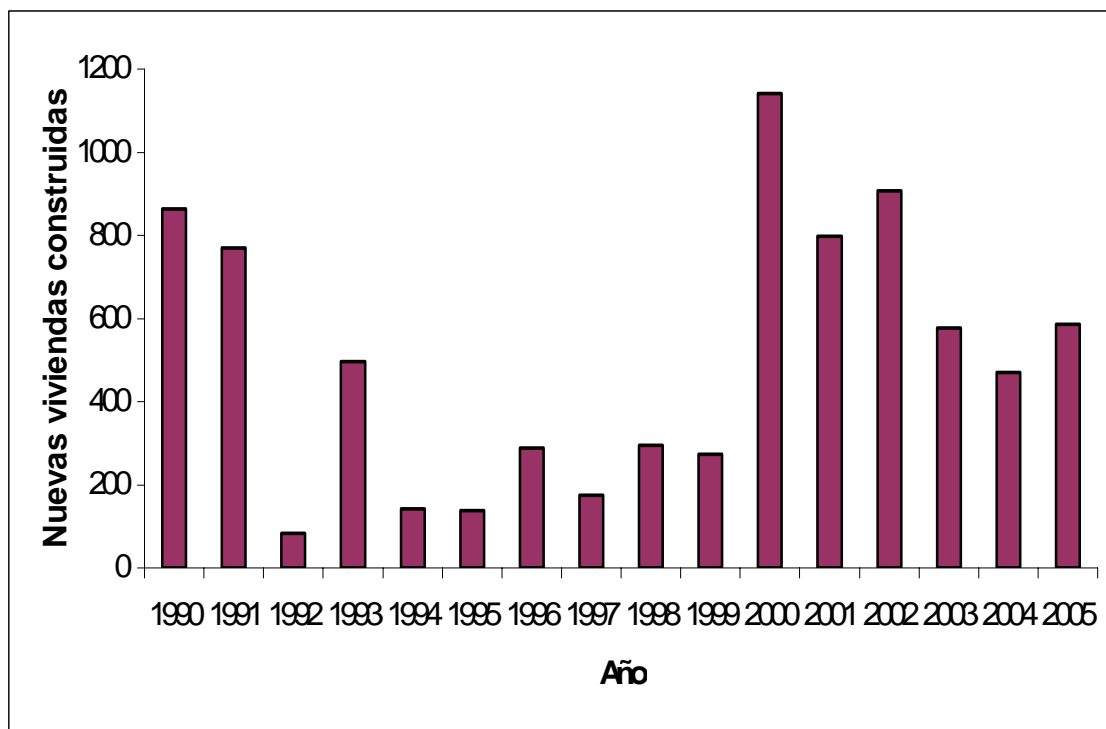
Fuente: Ayuntamiento de Salou.

Gráfico 2: Población media mensual del municipio de Salou.



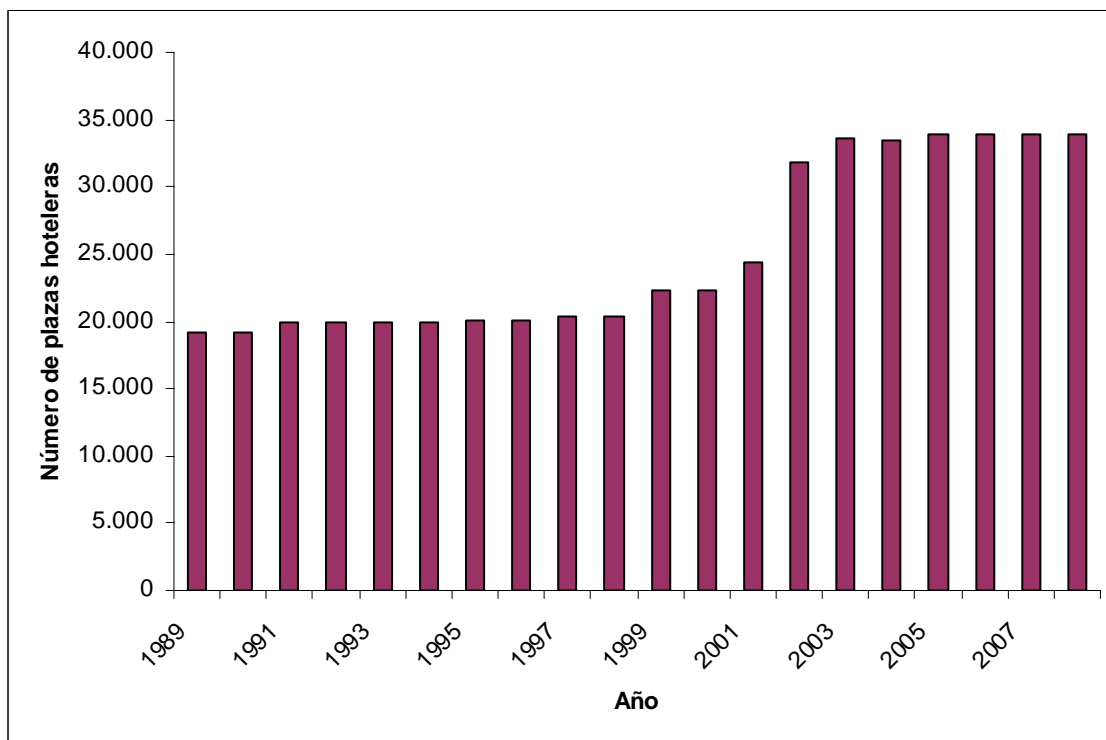
Fuente: Ayuntamiento de Salou.

Gráfico 3: Construcción de nuevas viviendas en Salou.



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

Gráfico 4: Evolución de las plazas hoteleras en Salou.



Fuente: Observatorio de la *Fundació d'Estudis Turístics Costa Daurada*.

La evolución urbanística de Salou puede explicarse a través de su planeamiento general propio. Antes de la segregación, los antecedentes urbanísticos del núcleo poblacional se remontan al Plan General de Ensanche de 1963, primer instrumento vertebrador del territorio. Ideado para regular el incipiente “boom” de la oferta turística tradicional de “sol y playa”, dicho plan consolidó un modelo de ocio que ha perdurado casi inalterado hasta nuestros días. Posteriormente, la crisis de los 70 ralentizó el crecimiento precedente, siendo de este periodo el Plan General de 1974, que se limitaba a actualizar levemente el planeamiento anterior adaptándolo al esquema director-territorial establecido por el Plan Comarcal de 1971. Finalmente, en la breve etapa de crecimiento 87-92, la creación del Centro Recreativo Turístico de Vila-seca y Salou (Port Aventura) y la inminente segregación impidieron llevar a cabo la revisión del planeamiento prevista para 1987, que hubo de posponerse hasta el año 1992.

Una vez constituido el nuevo municipio, y tras una primera etapa de subsistencia a consecuencia de la segregación, se pasó a un periodo de mayor estabilidad y aceptación de la nueva realidad municipal, en el cual se inició la redacción y posterior ejecución del Plan General Urbanístico Municipal de 1992. Bajo las directrices de este planeamiento se urbanizaron los primeros sectores y se adaptó el territorio a la implantación del *resort* y parque temático Port Aventura, cuya construcción en 1995, situando el 70% de su superficie en el término municipal de Salou (el 30% restante se localizó en terrenos de Vila-seca), requirió para su implantación y gestión la previa constitución del Consorcio Recreativo y Turístico de Vila-seca y Salou, ente supramunicipal participado y gestionado por la Generalitat de Catalunya y por los dos municipios afectados que funciona de manera independiente, con un territorio, unos recursos y una estructura administrativa propios. Además, se proyectaron las principales infraestructuras y equipamientos básicos para la población: Cementerio (1993), centro de asistencia primaria (1994), instituto de educación secundaria (1994), sede del Patronato de Turismo (1995), mercado municipal (1995), centro para la tercera edad (1999), piscina cubierta (1999), centro cívico (2000), escuela de música (2000), teatro auditorio (2002) y, finalmente, la

nueva sede consistorial, inaugurada en el año 2005, y habiendo entrado ya en vigor el Plan General de Ordenación Urbana de 2003.

Este nuevo plan, aún vigente en la actualidad, efectúa una profunda revisión del anterior, obsoleto tras el práctico agotamiento del suelo urbanizable durante la etapa de gran crecimiento 1997-2002 y, principalmente, debido a la concreción en este periodo del trazado definitivo de dos importantes infraestructuras viarias supramunicipales: La nueva línea del ferrocarril (el corredor del Mediterráneo) y el vial Salou-Cambrils por el interior, aspectos que suponen una importante mejora, así como la apertura de un amplio abanico de posibilidades en cuanto al potencial desarrollo urbanístico del municipio, especialmente en el sector de Poniente.

Proyectado para definir el crecimiento y desarrollo urbanístico del municipio hasta el año 2010, los objetivos y soluciones que propone dicho planeamiento se basan en tres modelos de desarrollo claramente diferenciados: 1) Habilitación de suelo para uso residencial; 2) Reserva de suelo para nuevas áreas de uso turístico y hotelero, y 3) creación de zonas estratégicas para albergar nuevos equipamientos públicos y de servicios. Todo ello adaptando el crecimiento del municipio a las expectativas de desarrollo social y económico a lo largo de su vigencia, así como equilibrando la zona de Levante y la de Poniente, sobretodo mediante la implantación de nuevos usos turísticos. En definitiva, se trata de dotar el suelo suficiente para absorber las demandas y necesidades sociales, urbanas y económicas, estructurando un crecimiento equilibrado y sostenible entre los usos residenciales y los turísticos. El hecho de que en la actualidad ya se hayan superado las previsiones más optimistas en cuanto a número de residentes y se esté hablando de una población máxima aproximada de unos 35.000 empadronados⁵², teniendo en cuenta la limitación del suelo disponible y mucho antes de la finalización del plan, así como las previsiones de creación de nuevas plazas hoteleras, dan fe de esta necesidad.

⁵² Según evolución de los últimos datos del padrón municipal.

6.2 LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Desde los años 60 del siglo XX, Salou es un destino de referencia dentro del mercado turístico internacional, presentándose a los consumidores como uno de los lugares de vacaciones con más calidad. La población presenta un clima mediterráneo que proporciona una amplia temporada del año con temperaturas suaves y pocas precipitaciones, brindando una agradable estancia a los visitantes. En este sentido, la ocupación media anual se sitúa en un 70%, con casi 1.900.000 visitas al año, correspondiendo el 45% de dicho total a llegadas nacionales y el 55% restante a llegadas internacionales. Las vías de acceso a la población son los aeropuertos de Reus y Barcelona, el AVE, las infraestructuras ferroviarias convencionales y las carreteras (A7 y C14) y autopistas (AP7).

Por orden de importancia, los perfiles tipo de los visitantes son los siguientes⁵³:

1) *Familias nacionales con niños*: Procedentes de Cataluña, Aragón, País Vasco y Navarra. Interesados por las playas y el clima, se alojan en hoteles de 3 estrellas contratados directamente o a través de agencias de viajes y no es la primera vez que visitan el destino; 2) *Familias internacionales con niños*: Proceden principalmente del Reino Unido, Irlanda, Francia, Bélgica y Holanda. Interesados en las playas y en Port Aventura, se alojan en hoteles de 4 estrellas que contratan a través de agencias de viajes y es la primera vez que visitan el municipio; 3) *Familias sin hijos o con hijos adolescentes*: Procedentes tanto de España como del extranjero, buscan las playas y la tranquilidad. Se alojan en hoteles de 3 estrellas y en segundas residencias; 4) *Amigos*: Grupos de amigos nacionales de entre 25 y 35 años, atraídos por la diversión nocturna y Port Aventura. Se alojan en hoteles de 2 y 3 estrellas contratados a través de Internet, tratándose de su primera visita al destino, y 5) *IMSESO*: Grupos organizados de gente mayor procedentes del mercado nacional beneficiarios de dicho programa social. Frecuentemente visitan el destino fuera de

⁵³ Según datos aportados por el Patronato de Turismo de Salou.

temporada turística, aprovechando la poca ocupación de las instalaciones de calidad, y buscan disfrutar de la tranquilidad, cultura y gastronomía de la zona.

En cuanto al alojamiento, el municipio dispone actualmente de una de las infraestructuras más modernas, variadas, consolidadas y numerosas de la costa mediterránea, ofreciendo alrededor de 154.000 plazas distribuidas entre las siguientes tipologías: 50 hoteles, 13 de los cuales son de cuatro estrellas, y 9 aparthoteles, 4 de los cuales de 4 estrellas (34.000 plazas); 3 camping (5.500 plazas); 15.000 plazas en apartamentos turísticos regulados y el resto de plazas (aproximadamente unas 100.000) correspondientes a segunda residencia y a oferta no reglada. Prueba de su elevado nivel es que 8 establecimientos presentan la certificación Q de calidad, 5 la certificación EMAS de gestión medioambiental, 2 certificaciones ISO 14000 y 11 distintivos de garantía de calidad ambiental

Aprovechando la calidad general del entorno y los servicios turísticos básicos (alojamiento, restauración, calidad del entorno), el municipio potencia y dinamiza una serie de productos turísticos específicos, complementarios y de alta segmentación, cuya concreción va dirigida fundamentalmente hacia la desestacionalización. Estos productos son los siguientes:

- *Turismo familiar*. Se trata del producto estrella, al cual se dedican los máximos esfuerzos de promoción; no en vano, el 37,6% de los visitantes del destino son familias con niños⁵⁴. Debido a la gran amplitud del concepto, dicho producto engloba y aglutina a todos los demás. En este sentido, Salou es el primer municipio catalán certificado con el sello de calidad *Destino Turístico Familiar*, obtenido en el año 2003. Esta marca representa un reconocimiento a la calidad obtenida gracias a la mejora de los alojamientos, infraestructuras, restauración y servicios, y a su vez, un incremento de la notoriedad del destino dentro del mapa turístico europeo. Los beneficios dicho sello para el sector se concretan en que proporciona

⁵⁴ Según estadísticas facilitadas por el Patronato de Turismo de Salou, su distribución es la siguiente:

- Familias con niños de 0 a 5 años: 14,5%
- Familias con niños de 6 a 12 años: 19,8%
- Familias con niños de 13 años o más: 3,3%

una poderosa herramienta de diferenciación de la oferta, de creación de nuevos productos, de garantía de servicio adaptado a la definición de producto familiar (seguridad en las instalaciones, programas especiales para niños, variada oferta comercial, fácil acceso a la información turística, etc.) y de fidelización de los clientes.

- *Turismo de sol y playa.* Consolidado desde los años 60, es el producto que dio nombre y fama al municipio. Las playas de Salou también son objeto de una apuesta clara por la calidad de los servicios. Así, la totalidad de ellas (4 playas y 5 calas) disponen de la certificación en gestión medioambiental ISO 14001, además de contar con tres *Banderas Azules*. Otros servicios a destacar en este sentido son la guardería de playa, espacio lúdico de 200 m2 con monitores cualificados; los servicios de socorrismo, que cuentan con equipo sanitario y ambulancia propia totalmente equipada; o la comisaría de verano de la Policía Local, ubicada en la playa de Llevant.
- *Turismo deportivo.* Junto con el turismo familiar, otro de los productos a los que se está dedicando la máxima atención como fuente de diferenciación, de diversificación de la oferta y de ventaja competitiva. Por una parte, el destino presenta una interesante oferta de infraestructuras municipales para poder desarrollar competiciones y *stages* de todo tipo. Las principales instalaciones son las siguientes: 1) Pabellón municipal de deportes, con capacidad para 1000 espectadores, permite multitud de usos; 2) Estadio municipal de fútbol, que incluye dos campos de fútbol 11, uno de ellos de césped artificial, y un campo de fútbol 7, así como un pabellón cubierto para deportes de sala y capacidad de 250 espectadores; 3) Piscina cubierta municipal, dispone de dos piscinas, una de ellas de 25 metros, y cuenta también con un Centro de Medicina del Deporte, así como con servicio de fisioterapia, y 4) zona deportiva de playa, ubicada en las playas de Ponent y de Llevant, dispone de zonas de petanca, bolos, ping-pong, pista de básquet y fútbol sala, campo de voley playa, juegos infantiles y zona de *fitness* con monitores especializados. En un futuro, y en ejecución del planeamiento urbanístico vigente, se prevé aumentar considerablemente dicha oferta con nuevas áreas lúdico-deportivas en el sector de Poniente,

consolidando el liderazgo del municipio en este sector. Por otro lado, tanto en su núcleo como en algunas urbanizaciones, la población residente cuenta con varias zonas verdes adaptadas con espacios para practicar diferentes modalidades deportivas (fútbol, patinaje, básquet, petanca, etc.).

En cuanto a los deportes náuticos, el municipio ofrece la posibilidad de disfrutar de diferentes actividades relacionadas con el mar a través de la Estación Náutica de Salou-Cambrils-Miami Playa. Se trata de una central de reservas de entretenimiento y alojamiento que ofrece una gran diversidad de actividades náuticas (*windsurf*, vela, catamarán, piragüismo, esquí náutico, esquí bus, *parasailing*, motonáutica, submarinismo, cruceros, pesca deportiva, etc.), además de numerosas actividades complementarias coordinadas y realizadas a medida de los clientes (rutas en BTT, *quads*, senderismo o golf). Las instalaciones disponibles para dichas prácticas son las playas, el puerto deportivo y, en un futuro no muy lejano, el nuevo puerto que se ubicará en la zona de Cabo Salou, cuya construcción ya ha sido aprobada por la Dirección General de Costas.

Otro de los nuevos tipos de turismo deportivo en auge es el basado en la práctica del golf. De gran efecto desestacionalizador, supone a la vez un atractivo más para el turismo familiar. La oferta se compone de tres campos situados dentro del *resort* Port Aventura, diseñados por la empresa Green Project y por el prestigioso golfista Greg Norman. Dicho proyecto, integrado dentro del plan de desarrollo del resort, también incluye la construcción de un centro de convenciones y de un nuevo hotel. La oferta local se complementa con cuatro campos de golf y tres *pitch&putt* adicionales situados en poblaciones vecinas. Finalmente, el municipio alberga cada año una serie de eventos deportivos de talla internacional, tales como el Rally RACC Costa Daurada, la Vuelta ciclista a España, la Volta ciclista a Catalunya o el campeonato de España de bailes deportivos.

- *Turismo de ocio y entretenimiento*. Capitalizado casi por completo por el parque temático Port Aventura⁵⁵, paradigma del ocio familiar y desestacionalizado, ya que consigue alargar la temporada turística de

⁵⁵ Compuesto por cinco áreas temáticas, sus instalaciones representan la cultura, gastronomía y productos típicos de cada zona.

marzo a noviembre. En el *resort* también se encuentran el Caribe Aquatic Park, único parque acuático temático de Europa, el cual dispone de instalaciones cubiertas para bañarse todo el año, tres hoteles, un *beach club* y los ya mencionados campos de golf.

Otros polos de atracción son la fiesta mayor de invierno, con el multitudinario evento del Coso Blanco (carrozas, “lluvia” de siete toneladas de confeti, etc.), la fiesta mayor de verano, con sus Nits Daurades (conciertos y multitud de actos para toda la familia), todo ello unido a la ya muy consolidada oferta de ocio nocturno (discotecas y pubs).

- *Turismo de congresos y de actividades culturales y promocionales.* Por ser uno de los primeros municipios de la demarcación que apostó por este tipo de producto desestacionalizador, Salou lidera la oferta de organización de congresos y realización de actividades culturales y promocionales⁵⁶. Para ello, dispone de unas instalaciones de primer orden: Palacio de congresos con capacidad para 600 personas, auditorios de 90 y 150 personas, salas de 140 y 350 personas, así como diversos vestíbulos adaptables y salas de exposiciones de menor tamaño. Dicha oferta se complementa con los siguientes servicios: Bar-restaurante, catering, zona de parking, accesos y WC para discapacitados, acceso rodado al escenario principal, posibilidad de traducción simultánea en todas las salas, Internet, videoconferencia, secretaría y azafatas, adecuación del escenario, guardarropía, seguridad privada y técnicos de iluminación y sonido, entre otros.
- *Turismo gastronómico.* Como en todo municipio turístico, pero también por su particular situación geográfica (cerca del mar y, a la vez, de la montaña y de la huerta del Camp de Tarragona), la oferta gastronómica de Salou es muy amplia y variada, incluyendo tanto platos mediterráneos elaborados con los productos tradicionales de la tierra como recetas de la cocina internacional más sofisticada y lejana. A ello también contribuye de manera determinante el gran número y variedad de establecimientos de

⁵⁶ A pesar de dicho liderazgo, en los últimos tiempos la construcción masiva de auditorios y palacios de congresos en las poblaciones vecinas ha hecho que en ocasiones la oferta sea superior a la demanda, provocando una dura competencia entre municipios por la captación de clientes.

restauración disponibles. Finalmente, en cuanto a eventos gastronómicos, cabe mencionar la campaña del calamar, que se celebra todos los años y a cuya temática se adhieren con menús especiales para la ocasión diversos restaurantes de calidad.

- *Turismo de proximidad.* Las buenas comunicaciones existentes y la proximidad del municipio a otros puntos de interés, debido a su inmejorable ubicación en el centro de la Costa Daurada, se convierten en un aliciente más a tener en cuenta, con destinos tan atractivos como la Tarraco romana, declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO; el Priorato, con sus rutas de turismo enológico; la ruta del Cister; el modernismo de Reus; Barcelona o el delta del Ebro, entre otros.

Desde sus inicios, concretamente en tiempos de la Comisión Gestora, el Ayuntamiento de Salou ha participado de forma activa en el impulso, fomento y promoción de la actividad turística local. Así, el 29 de marzo de 1990 se constituyó mediante acuerdo plenario lo que por aquel entonces se denominaba una Fundación Pública Municipal. Dicho ente, dotado de personalidad jurídica pública y propia, y compuesto por una Junta⁵⁷, una Comisión Ejecutiva⁵⁸ y un Director o Gerente⁵⁹, supuso la creación del Patronato Municipal de Turismo, el cual ha perdurado hasta nuestros días. Los primeros estatutos de la Fundación establecían los siguientes objetivos:

- Promover la presencia activa de Salou en el mercado turístico, procurando la coordinación de los sectores interesados en su fomento.
- Producir los materiales de propaganda necesarios para dar a conocer la realidad turística del municipio.

⁵⁷ Órgano supremo de la Fundación, la Junta está constituida por un Presidente y doce vocales, seis de ellos miembros del Ayuntamiento y los seis restantes personas relacionadas con el sector turístico municipal y con entidades ciudadanas, por razón de su competencia y representatividad.

⁵⁸ Formada por el Presidente de la Junta, dos vocales del Ayuntamiento y dos vocales representativos del sector.

⁵⁹ Nombrado por el Presidente, a propuesta de la Junta.

- Fomentar la información y animación turística, mediante la realización y estímulo de todo tipo de actividades que supongan un enriquecimiento de la oferta de ocio, tanto de los ciudadanos como de los visitantes.
- Contribuir de forma prioritaria a la defensa de los recursos naturales como foco de atención y atracción turística, al igual que los valores socio-culturales del municipio.
- Estudiar la problemática turística municipal, proponiendo y adoptando las medidas más adecuadas para encontrarle solución.
- Realizar campañas de educación y concienciación ciudadana en relación a los aspectos socio-culturales del turismo.
- Promover al unísono el desarrollo turístico para todos, puesto que el municipio es a la vez un elemento generador de éste.
- Gestionar, proponer y llevar a cabo cualesquiera otras acciones que puedan contribuir al fomento turístico del municipio.

Para la consecución de sus fines, el Patronato cuenta con su propio presupuesto, financiado principalmente con los siguientes recursos económicos: 1) Las aportaciones iniciales y subvenciones anuales consignadas en el presupuesto ordinario del Ayuntamiento; 2) Las ayudas y subvenciones procedentes de otros organismos o entidades oficiales, o de particulares, y 3) los ingresos que puedan derivarse de la prestación de servicios por parte del propio ente (tren turístico y contratos de publicidad, principalmente).

6.3 LA MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE SALOU: DE LA GESTIÓN POR FUNCIONES A LA GESTIÓN POR PROCESOS

6.3.1 Introducción.

Como proveedora de servicios públicos, la administración salouense ha evolucionado de forma paralela a la del municipio, como no podía ser de otra

manera, empezando prácticamente desde cero pero alcanzando en poco tiempo una gran proyección. Así, históricamente, lo que en un principio eran las oficinas de recaudación municipal desconcentradas del antiguo municipio matriz de *Vila-seca i Salou* se convirtieron a partir de la segregación en la sede permanente del nuevo Consistorio, que inició sus funciones con una plantilla orgánica de sólo 17 empleados. Tras una primera etapa de formación de las estructuras administrativas básicas, caracterizada por el lógico “boicot” inicial por parte de Vila-seca, la falta de liquidez, la ausencia de censos y de padrones, la falta de personal de alto rango o especializado en ciertos ámbitos de competencia y la inexperiencia de las nuevas incorporaciones, se pasó a un periodo de mayor estabilidad y crecimiento de la oferta de empleo público municipal, en aras de satisfacer las crecientes necesidades de la población.

A nivel departamental, tanto la redacción como la posterior ejecución del planeamiento urbanístico motivaron que en un primer momento la principal demanda de recursos humanos se concentrara en el área de Urbanismo, empezando por los servicios técnicos (arquitectos, urbanistas, ingenieros y delineantes) y continuando por los servicios administrativos (juristas, expertos en contratación, licencias y disciplina urbanística). Paralelamente, la recuperación de la gestión de la recaudación voluntaria y ejecutiva, que hasta ese momento se encontraba cedida a BASE⁶⁰, requirió la provisión de más personal en el área de Hacienda, que también pasó a albergar de forma estable las funciones legales de Intervención y Tesorería, ejercidas por funcionarios de alto rango y cada una de ellas con estructura administrativa propia y dependiente, así como la adscripción a dicha área del departamento de Informática, debido fundamentalmente a las necesidades técnicas y de mantenimiento de las aplicaciones de gestión tributaria. Finalmente, la demanda de servicios de soporte interno (Secretaría, RRHH, patrimonio, servicios, asesoría jurídica) por parte de los citados departamentos emergentes, así como la asunción de nuevas competencias (responsabilidad patrimonial), también conllevaron el crecimiento del área de Gobernación.

⁶⁰ Organismo autónomo de la Diputación Provincial de Tarragona encargado de gestionar los ingresos locales de aquellos municipios que, voluntariamente o por falta de medios, le ceden dicha competencia.

Estas tres grandes áreas, junto con la Policía Local, que puede considerarse como independiente, y el Patronato de Turismo⁶¹, configuraron el núcleo administrativo inicial sobre el que se asentó la nueva Corporación, distribuyéndose físicamente en tres plantas separadas del edificio consistorial. Posteriormente, la demanda de nuevos servicios de carácter no estacional por parte de la población residente se tradujo en la creación de nuevos departamentos (bienestar social, cultura, educación, juventud, promoción económica), constituyendo una verdadera cuarta área, coloquialmente llamada “área periférica”, de tamaño y dotación personal variables en función de las necesidades y/o las directrices políticas preponderantes.

Una vez configurada la estructura administrativa básica, ésta ha ido aumentando cada vez más, sin sufrir demasiadas variaciones en cuanto a distribución, pero con un importante punto de inflexión en 1999 en cuanto a tamaño, ya que a partir de ese momento el organigrama fue reforzándose paulatinamente mediante la provisión de diversos puestos de trabajo de responsabilidad reservados a técnicos de nivel superior. Así hasta nuestros días, habiendo llegado en la actualidad a una plantilla orgánica de 364 empleados, según datos de 2008, distribuidos entre las siguientes entidades y categorías:

1- AYUNTAMIENTO DE SALOU (servicios centrales):

A) FUNCIONARIOS DE CARRERA

N = Número de plazas; G = Grupo

DENOMINACIÓN	N	G	ESCALA	SUBESCALA	CLASE
SECRETARIO	1	A1	HABILIT. NAC.	SECRETARIA	PRIMERA SUPERIOR
INTERVENTOR	1	A1	HABILIT. NAC.	INTERV.-TRESORERIA	PRIMERA SUPERIOR
TÉCNICO	9	A1	ADM. GENERAL	TECNICA	
ADMINISTRATIVO	23	C1	ADM. GENERAL	ADMINISTRATIVA	
AUXILIAR	54	C2	ADM. GENERAL	AUXILIAR	
AUXILIAR INTERPRETE	1	C2	ADM. GENERAL	AUXILIAR	
ORDENANZA MAYOR	1	C2	ADM. GENERAL	SUBALTERNA	
ORDENANZA	4	E	ADM. GENERAL	SUBALTERNA	
AGENTE NOTIFICADOR	1	E	ADM. GENERAL	SUBALTERNA	
INGENIERO DE CAMINOS	1	A1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA SUPERIOR
ARCHIVERO	1	A1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA SUPERIOR
ECONOMISTA	3	A1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA SUPERIOR
TAE PROMOCIÓN ECON.	1	A1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA SUPERIOR
TAE COMERCIO	1	A1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA SUPERIOR
ARQUITECTO TECNICO	5	A2	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA MEDIA

⁶¹ Véase el apartado 6.2

GRADUADO SOCIAL	1	A2	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA MEDIA
INGENIERO TECNICO	4	A2	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA MEDIA
DELINEANTE	7	C1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
INSPECTOR DE OBRAS	1	C1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
INSPECTOR TER. RURAL	1	C1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
AUXILIAR DE INSPECCION	1	C2	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
AUX. INSPECCION RENTAS	1	C2	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
AUX. GESTION PADRON IBI	1	C2	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
OF. COM. ESPEC. (INSP. ACT.)	1	C1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
TECNICO INFORMATICO	1	A1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA SUPERIOR
PROGRAM. INFORMATICA	3	C1	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
PROGRAM. INFORMATICA	1	C2	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
OPERADOR INFORMATICA	1	C2	ADM. ESPECIAL	TECNICA	TECNICA AUXILIAR
INSPECTOR	1	A2	ADM. ESPECIAL	SERV. ESPECIALES	POLICIA LOCAL
SUBINSPECTOR	1	C1	ADM. ESPECIAL	SERV. ESPECIALES	POLICIA LOCAL
SARGENTO	2	C1	ADM. ESPECIAL	SERV. ESPECIALES	POLICIA LOCAL
CABO	9	C2	ADM. ESPECIAL	SERV. ESPECIALES	POLICIA LOCAL
AGENTE	58	C2	ADM. ESPECIAL	SERV. ESPECIALES	POLICIA LOCAL
AGENTE INTERINO	18	C2	ADM. ESPECIAL	SERV. ESPECIALES	POLICIA LOCAL

B) PERSONAL LABORAL FIJO

N = Número de plazas

DENOMINACIÓN	N	TITULACIÓN
ENCARGADO BRIGADA JARDINERIA	1	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
ENCARGADO BRIGADA OBRAS	1	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
OFICIAL PRIMERA ELECTRICISTA	1	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD
OFICIAL PRIMERA CONDUCTOR	5	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD
OFICIAL PRIMERA PINTOR	1	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD
OFICIAL PRIMERA	1	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD
OFICIAL SEGUNDA JARDINERO	1	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD
PEÓN ESPECIALISTA PALETA	1	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD
PEÓN ORDINARIO JARDINERIA	4	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD
CONSERGES/ORDENANZAS	7	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD
INSPECTOR DE SANIDAD Y CONSUMO	1	LICENCIADO EN FARMACIA
TECNICO MEDIO AMBIENTE	1	LICENCIADO EN BIOLOGÍA O CIENCIAS AMBIENTALES
TECNICO MEDIO AMBIENTE	1	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
ADMINISTRADOR INSTAL. DEPORTIVAS	1	TECNICO EN EMPRESAS Y ACTIVIDADES TURISTICAS
BIBLIOTECARIO	1	DIPLOMADO EN BIBLIOTECONOMIA Y DOCUMENTACION
PROFESOR TITULAR PIANO	2	TITULO DE PROFESOR DE PIANO
PROFESOR PIANO Y COMP. COR	1	TITULO DE PROFESOR DE PIANO
PROFESOR PIANO Y MUSICA MODERNA	1	TITULO DE PROFESOR DE PIANO
PROFESOR VIOLONCHELO	1	TITULO DE PROFESOR DE VIOLONCHELO
PROFESOR TITULAR DE SOLFEO	1	TITULO DE PROFESOR DE SOLFEO
PROFESOR TITULAR DE VIOLI	1	TITULO DE PROFESSOR DE VIOLIN
PROFESOR TITULAR DE GUITARRA	1	TITULO DE PROFESOR DE GUITARRA
PROFESOR FLAUTA	1	TITULO DE PROFESOR DE FLAUTA
PROFESOR DE SOLFEO, ARMONIA Y FORMAS	1	TITULO DE PROFESOR DE SOLFEO
PROFESOR DE PERCUSION	1	TITULO DE PROFESOR DE PERCUSION
PROFESOR DE CLARINETE	1	TITULO DE PROFESOR DE CLARINETE
TECNICO PROFESOR DE ARTES PLASTICAS	1	DIPLOMADO EN ARTES PLÁSTICAS
TECNICO DE CULTURA Y FIESTAS	1	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
PROFESOR DE ADULTOS	1	DIPLOMADO MAGISTERIO
ARQUITECTO	3	ARQUITECTO SUPERIOR
ARQUITECTO TECNICO	1	ARQUITECTO TECNICO
INSPECTOR DE OBRAS	1	ARQUITECTO TECNICO
COORDINADOR ACTIV. EXTRAESCOLARES	1	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
TECNICO DE DEPORTES	1	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
CONSERGE	7	CERTIFICADO DE ESCOLARIDAD
AUXILIAR-CONSERGE	1	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
AUXILIAR DE BIBLIOTECA	3	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	5	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
AUXILIAR RECEPCIONISTA	1	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
CONSERGE MANT. PISCINA MPAL.	4	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
RECEPCIONISTA CONSERGE	1	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
RECEPCIONISTA-INFORMADOR	2	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
OPERADOR INFORMATICO	1	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
OPERARIO DE PRODUCCION	1	CERTIFICADO ESCOLARIDAD
INFORMADOR JUVENIL	2	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
MONITOR DE DEPORTES	4	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
MONITOR INTEGRADOR SOCIAL	2	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
MONITOR DE OCIO	3	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.

TÈCNIC MEDIO EDUCADOR SOCIAL	1	DIPLOMATURA EN TRABAJO SOCIAL O EQUIV.
TÈCNIC MEDIO INMIGRACION	1	DIPLOMATURA EN TRABAJO SOCIAL O EQUIV.
TÈCNIC MEDIO OCUPACIÓ	1	DIPLOMATURA EN REL. LABORALES O EQUIV.
TÈCNIC MEDIO VIVIENDA	1	DIPLOMATURA UNIVERSITÀRIA O EQUIV.
ANIMADOR SOCIOCULTURAL	1	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
TÈCNIC PEDAGÓGIC	1	DIPLOMATURA EN CIÈNCIES SOCIALES O EQUIV.
TÈCNIC DE JUVENTUD	1	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
TRABAJADOR SOCIAL	3	DIPLOMATURA EN TRABAJO SOCIAL O EQUIV.
EDUCADOR SOCIAL	2	DIPLOMATURA EN TRABAJO SOCIAL O EQUIV.

C) FUNCIONARIOS DE OCUPACIÓN EVENTUAL

N= Número de plazas

DENOMINACIÓN	N	TITULACIÓN
TÈCNIC DE COMUNICACIÓ	1	
TÈCNIC DE PROMOCIÓ ECONÒMICA	1	LIC. EN CC ECONÓMICAS, ADE O EQUIV.
TÈCNIC DE COMERCIO Y MERCADOS	1	TÈCNIC EN EMPRESAS Y ACTIV. TURÍSTICAS
SECRETARIA PARTICULAR ALCALDIA	1	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
RESPONSABLE DEL GABINETE DE ALCALDIA	1	LIC. EN PUBLICIDAD Y RELACIONES PÚBLICAS
AYUDANTE PERIODISTA	1	LIC. EN PERIODISMO O EQUIV.
COORDINADOR DE CONCESIONES	1	DIPLOMATURA EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
COORDINADOR DE CULTURA Y EDUCACIÓN	1	
COORDINADOR DE ACCIÓN SOCIAL	1	
COORDINADOR DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	1	
TÈCNIC DE PROTOCOL	1	LIC. EN PUBLICIDAD Y RELACIONES PÚBLICAS

NÚMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS DE CARRERA	220
NÚMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS INTERINOS	18
NÚMERO TOTAL DE PERSONAL LABORAL FIJO	99
NÚMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS EVENTUALES (cargos de confianza)	11

TOTAL PERSONAL AYUNTAMIENTO 348

2- **PATRONATO MUNICIPAL DE TURISMO (Organismo Autónomo dependiente del Ayuntamiento de Salou)**

A) PERSONAL LABORAL FIJO

N = Número de plazas

DENOMINACIÓN	N	TITULACIÓN
TECNICO MEDIO PROMOCIÓ/INFORMACIÓ	6	TECNICO EN EMPRESAS Y ACTIVIDADES TURÍSTICAS
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	1	GRADUADO ESCOLAR, FP1 O EQUIV.
ADMINISTRATIVO	1	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE
CONDUCTOR/MECANICO (tren turístico)	4	CARNET D (vehículos articulados)
INFORMADORES	3	BACHILLERATO, FP2 O EQUIVALENTE

B) FUNCIONARIOS DE OCUPACIÓN EVENTUAL

N= Número de plazas

DENOMINACIÓN	N	TITULACIÓN
DIRECTOR GERENTE	1	TECNICO EN EMPRESAS Y ACTIVIDADES TURÍSTICAS

NÚMERO TOTAL DE PERSONAL LABORAL FIJO	15
NÚMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS EVENTUALES (cargos de confianza)	1

TOTAL PERSONAL PATRONATO DE TURISMO 16

6.3.2 Evolución histórica: Gestión por funciones.

6.3.2.1 Características generales de la gestión por funciones.

Las principales características organizacionales expuestas hasta el momento: Rápido y elevado crecimiento, mayoría de personal de nueva incorporación, baja media de edad, contenido tamaño pero elevado presupuesto y gestión administrativa de gran cantidad de servicios presuponen un alto grado de innovación, adaptabilidad, baja resistencia a los cambios y predisposición a la adopción de metodologías de gestión de la calidad y por procesos. Sin embargo, la realidad hasta hace bien poco ha sido muy diferente. Salvo en contadas excepciones, la estructura administrativa del Ayuntamiento de Salou ha sido, y todavía hoy sigue siendo, en su mayor parte burocrática y de tipo funcional. Los motivos de la adopción (o de la existencia, si se quiere) de esta forma de organización son diversos: Por un lado, la escasez de medios disponibles y la tumultuosa etapa inicial motivó que los primeros efectivos dedicaran la mayor parte de sus esfuerzos a solucionar aspectos de vital importancia para la supervivencia de la nueva Corporación, sin que ello les dejara tiempo para reflexionar sobre cual debía ser el modelo idóneo de gestión a adoptar. Por otro lado, la inmadurez de la institución y la falta de experiencia del personal en las nuevas técnicas de gestión -o la mentalidad tradicional y conservadora de algunos altos cargos- provocaron que se tomara como referencia teórica la estructura administrativa del municipio matriz de Vila-seca, claramente burocrática y funcional. Finalmente, aunque en los años ochenta las técnicas de calidad y de gestión por procesos hacían sus primeras apariciones en las grandes administraciones públicas, su importancia y grado de implantación distaba mucho del actual, especialmente en las administraciones locales del ámbito territorial objeto de estudio.

En ese contexto, los circuitos administrativos no se encontraban consolidados e iban creándose sobre la marcha. En un principio, dada la gran confusión existente, tampoco existía centralización y ni siquiera la teórica estructura funcional, propia de las administraciones tradicionales, operaba como tal. Así pues, puede decirse que se empezó a funcionar con una adaptación de la

tradicional estructura administrativa funcional jerárquica de los entes locales, compuesta en su mayor parte por personal funcionario (de Administración General y Especial) y básicamente articulada en tres grandes áreas (Urbanismo, Hacienda y Gobernación), comandadas por los cargos de Secretaría y de Intervención (también por el de Tesorería, aunque en menor medida), seguidos de las Jefaturas de Servicio, Sección, Negociado, Unidad y resto de categorías de la función pública. El Ayuntamiento fue creciendo paulatinamente pero siguió conservando dicha estructura separada, tanto física como procedimentalmente. Si bien inicialmente, el clima laboral emprendedor y lleno de entusiasmo y camaradería no impedía la comunicación formal e informal entre los departamentos, el paso del tiempo, el crecimiento, la burocracia, los conflictos de competencias entre departamentos, el deterioro de las relaciones y el celo en determinadas cuestiones provocaron que dichas áreas se cerraran y buscaran su propia autosuficiencia, proliferando cada vez más las duplicidades de personal y los compartimentos estancos de difícil -y en ocasiones imposible- intercomunicación. En este sentido, “se daba el caso de que ciertos departamentos eminentemente técnicos (p. ej. Arquitectura o Ingeniería) querían contar con personal administrativo propio para así no haber de depender de los Servicios Administrativos de Urbanismo, departamento legítimamente encargado de prestarles soporte en esas materias. Igualmente, algunas unidades de tipo jurídico-administrativo (p. ej. Licencias) solicitaban personal técnico propio pese a la existencia de departamentos técnicos de tipo general, en parte creados para tal fin. El principal problema radicaba en que en ninguno de los casos se amortizaba el personal sobrante, con la consiguiente duplicidad e ineficiencia de recursos”⁶².

Otra de las particularidades de la organización administrativa salouense, a pesar de que su estructura principal no había sufrido cambios significativos desde la creación del nuevo municipio, es la ausencia de representación formal-oficial mediante la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo

⁶² Información obtenida en la entrevista SA E1, realizada a informantes privilegiados que presenciaron ese proceso de evolución.

(RPT) hasta el año 2005⁶³. Así, puede decirse que hasta ese momento únicamente existía de forma tácita, manteniéndose de este modo fundamentalmente por razones estratégicas, y siendo la plantilla orgánica y la plantilla valorada, que conforma el capítulo presupuestario de personal, los únicos soportes documentales de la misma. De igual manera, tanto la provisión y la movilidad administrativa como la promoción de los cargos siempre se habían hecho sin ningún tipo de adscripción orgánica y mediante el sistema de libre designación, con el alto grado de subjetividad implícita que ello conllevaba. Dicha subjetividad, entre otras causas, provocó que los primeros intentos de representación fueran traumáticos, ya que a tal fin se contrató a una empresa externa que realizó una propuesta de organigrama claramente desequilibrada y sin contar con la opinión consensuada de todos los departamentos, lo cual desembocó, junto con otros factores, en una crisis política e institucional de graves consecuencias generales. Vista la mala experiencia, a nivel político se decidió aparcar el proyecto de forma definitiva.

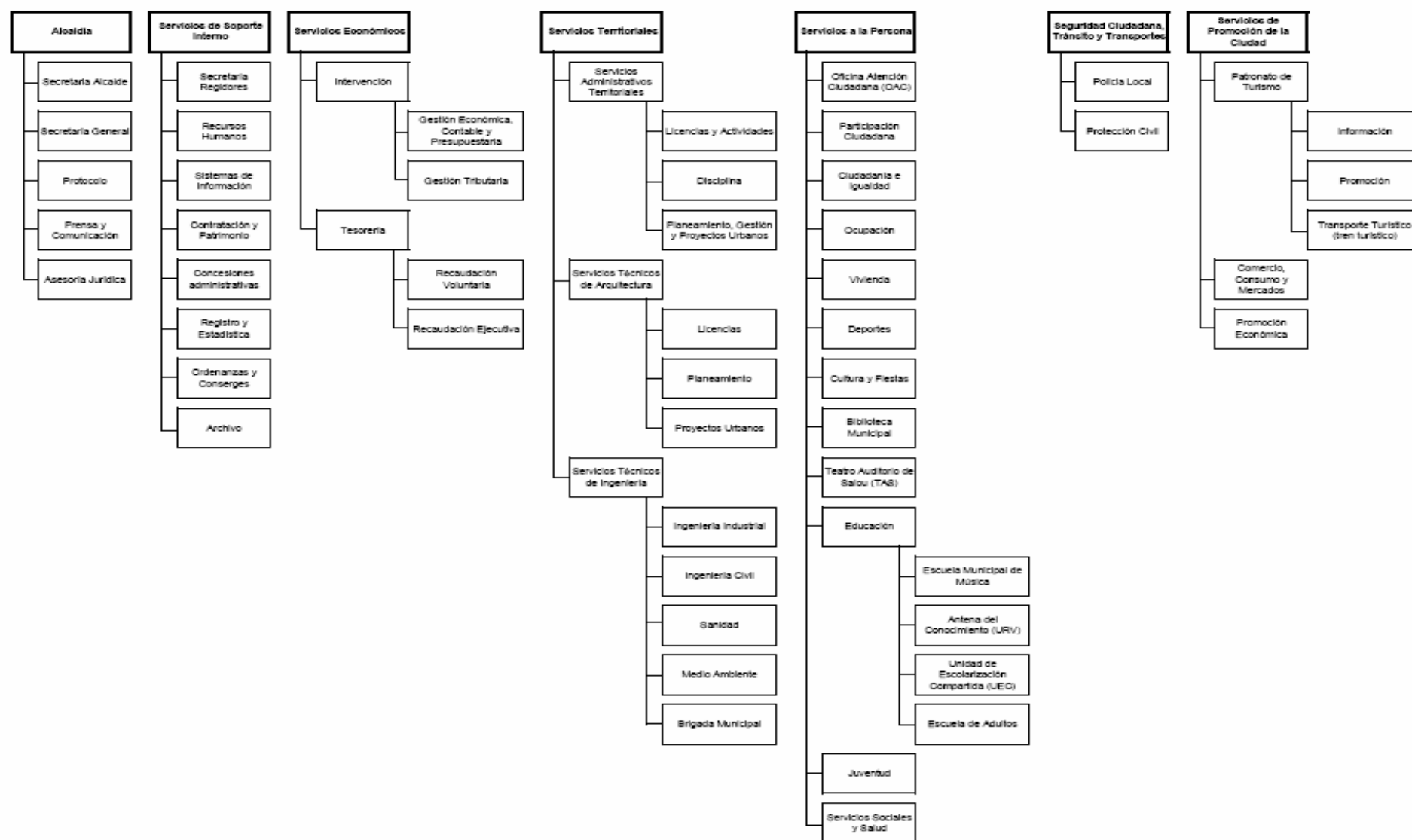
Poco tiempo después, y ante la voluntad política de retomar de inmediato la elaboración de la RPT, aunque esta vez de una manera mucho más consensuada, se constituyó una comisión interna de trabajo de tipo mixto, integrada por políticos (tanto del equipo de gobierno como de la oposición), por funcionarios representantes de todas las áreas de la organización y por los sindicatos, de forma que su composición fuera lo más paritaria posible. El nuevo proyecto de elaboración de la RPT municipal constaba de tres fases principales: 1) Elaboración del organigrama de puestos de trabajo; 2) Elaboración de las fichas descriptivas de las características de cada puesto, y 3) valoración económica de dichos puestos. El primer organigrama de la nueva RPT fue aprobado el 27 de abril de 2006 por la anterior Corporación municipal. Posteriormente, a finales de 2007, el actual Consistorio aprobó la primera versión de las fichas descriptivas. A lo largo de este período de tiempo, tanto las fichas como el organigrama han sufrido diversas modificaciones, en aras de su adaptación a las características y necesidades de las nuevas regidurías, así como a la inminente creación de la Oficina de Atención al Ciudadano (OAC).

⁶³ Hasta ese momento, solamente existía una plantilla orgánica valorada, la cual formaba parte del Presupuesto Municipal.

Finalmente, en la actualidad sólo queda pendiente la valoración económica de los puestos de trabajo, tarea que, hoy por hoy, se pretende encomendar al Servicio de Asistencia Municipal (SAM) de la Diputación Provincial de Tarragona.

El vigente organigrama se representa a través de una estructura compuesta de áreas funcionales, cada una de las cuales se encuentra subdividida en servicios, secciones y unidades, dentro de las cuales se integran los diferentes puestos de trabajo, ordenados de arriba abajo en función de su nivel jerárquico, determinado por el grupo de titulación (A, B, C, D o E) y el complemento de destino o grado personal (de 1 a 30), y unidos por conectores según su dependencia jerárquica. Un resumen de dicha estructura se representa en la figura siguiente:

Figura 27: Organigrama general del Ayuntamiento de Salou.



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

A cada puesto de trabajo le corresponde una ficha descriptiva, donde se detallan las restantes características del cargo, aparte de las que determinan su nivel jerárquico, ya fijadas en el organigrama. Puesto y ficha se relacionan mediante un código numérico. Las características recogidas por las fichas descriptivas se almacenan en una base de datos Access realizada por el departamento de Informática. A modo de ejemplo, una ficha descriptiva ofrece el siguiente aspecto en la pantalla del ordenador:

Pantalla 1: Ejemplo de ficha descriptiva de la Relación de Puestos de Trabajo del Ayuntamiento de Salou.

RELACIÓ DE LLOCS DE TREBALL - AJUNTAMENT DE SALOU

De 15-maig-08

Identificació			
Codi	11000	Nom del lloc	CAP DE SERVEI DE SUPORT INTERN
Classe de personal			
<input checked="" type="radio"/> Funcionari de carrera <input type="radio"/> Personal eventual <input type="radio"/> Personal laboral			
Escala	Administració General		
Subescala	Tècnica		
Classe			
Categoria			
Tipus	Lloc de comandament		
Places	1	Vacants	0
Grup	A	Nivell de C.D.	26
Complement específic	0,00 €		
Enquadrament orgànic			
Àrea	Àrea de Serveis de suport intern		
Servei/Secció	Contractació i Patromoni		
Dependència orgànica			
Règim horari i incompatibilitats			
Dedicació horària			
Tipus jornada	Ordinaria		
Jornada especial			
Disponibilitat			
Incompatibilitats			
RÈGIM GENERAL D'INCOMPATIBILITATS			
Provisió del lloc			
Titulació	Licenciat/ Doctor o equivalent		
Formació			
- Règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. - Procediment i organització de l'Administració Local. - Coordinació d'equips de treball.			

RELACIÓ DE LLOCS DE TREBALL - AJUNTAMENT DE SALOU

De 15-mai-08

-Gestió de compres.	
Experiència	
En l'àmbit de la gestió i contractació administrativa a l'Administració pública i/o al sector privat.	
Requisits	
Certificat C: coneixements de nivell de suficiència de català.	
Forma de provisió	
<input type="checkbox"/> Lliure nomenament	<input checked="" type="checkbox"/> Lliure designació
<input type="checkbox"/> Concurs de mèrits	<input type="checkbox"/> Concurs específic
Funcions del lloc	
Objectiu fonamental del lloc o missió	
Planificar, organitzar i dirigir el conjunt de tasques de la secció amb l'objectiu de que es gestionin i desenvolupin d'acord amb les prioritats fixades i segons les directrius marcades pel Secretari General.	
Funcions genèriques	
1.- Dirigir i gestionar els recursos humans, econòmics i materials de què disposa el Servei per tal d'assegurar la consecució dels seus objectius i programes. 2.- Dirigir i coordinar la gestió administrativa i tècnica del personal que integra el Servei. 3.- Fixar les directrius operatives a seguir pel personal del Servei i establir els criteris per tal d'avaluar els resultats, controlant periòdicament l'acompliment dels objectius amb els seus responsables per mitjà dels indicadors de gestió. 4.- Dirigir l'elaboració de l'avançprojecte dels pressupost del Servei, així com la realització de la memòria anual d'aquest. 5.- Coordinar-se i col·laborar amb altres àmbits de la Corporació sempre que sigui necessari per al millor funcionament global de la Corporació, així com garantir la transversalitat i el treball en xarxa. 6.- Encarregar-se de la contractació dels equipaments municipals i dels subministraments precisats per les diverses dependències, de la contractació de serveis de manteniment, conservació i neteja d'instal·lacions, així com de la contractació de l'assessorament de la prestació de serveis públics, sempre que s'escaigui. 7.- Controlar el compliment dels diferents contractes per part de les empreses contractades, així com les possibles incidències sorgides fins el seu esgotament. 8.- Dirigir i impulsar la tramitació administrativa legal i adient per contractar la gestió de tota mena de serveis públics municipals, així com fer el seguiment i la tramitació de les incidències sorgides. 9.- Preparar i elaborar els Plecs de Condicions dels diferents contractes que es duen a terme des de l'Ajuntament de Salou. 10.- Encarregar-se de la secretaria de la Comissió Informativa de l'àrea de Governació per delegació del Secretari General. 11.- I, en general, totes aquelles de caràcter similar que li siguin atribuïdes.	

Fitxa descriptiva de lloc de treball

Pàgina 7 de 280

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

6.3.2.2 Percepción de los empleados de la gestión por funciones.

La percepción general de los empleados acerca de la nueva RPT difiere en función de la etapa a valorar. Durante la fase de elaboración, los trabajos de la comisión causaron cierta desconfianza entre los empleados municipales, aunque mucha menos que la provocada por los de la empresa externa que elaboró el primer organigrama. La falta de colaboración en general, tanto por los “olvidados, excluidos o represaliados”, por razones obvias, como por los que “ya lo tenían asegurado”, la tendencia al “autobombo personal y grupal” a la hora de describir los puestos individuales o de ciertos colectivos singulares, el “puenteo” a la comisión por los jefes superiores y por algunos políticos, aunque estos últimos en menor medida, debido a la participación de la oposición en los trabajos, lo que originó cierto clima de consenso, o el recelo hacia los sindicatos participantes fueron las principales dificultades. Aún así, puede decirse que, en general, la comisión técnica elaboradora actuó de manera consensuada y con relativa independencia⁶⁴, demostrada en parte por el hecho de que sus propuestas fueran frecuentemente “puenteadas” (pero no modificadas) cuando no se ajustaban a la voluntad política o técnica superior imperante. En cualquier caso, se constata que los *stakeholders* valoraron positivamente el hecho de que se tratara de una comisión interna y fundamentalmente de tipo técnico, siendo hoy en día como mínimo aceptada como un punto de partida válido para la organización del personal.

En cuanto a su aplicación, la percepción general de la RPT también presenta diferentes matices. De hecho, no debe olvidarse que su puesta en funcionamiento es reciente, incompleta y sujeta a frecuentes modificaciones, debiendo aún evolucionar y adaptarse a la progresiva implantación de la gestión por procesos. Esto es así porque en la fase inicial de definición de procedimientos, en la cual se encuentra actualmente la organización, resulta difícil encajar al cien por cien el organigrama existente, por novedoso que éste sea, con los flujos surgidos de dicha actividad. Además, debido a su gran

⁶⁴ Información obtenida de la entrevista SA E2, realizada a informantes privilegiados que formaron parte de dicha comisión, así como de la observación participante del autor.

importancia y al elevado componente estratégico de la etapa, la tendencia más usual es que la RPT se subordine a los procesos, con la consiguiente inestabilidad y provisionalidad en la definición de puestos y tareas. Las principales debilidades de este periodo son la falta de un plan de carrera o de promoción profesional, la provisión de puestos imperfecta o la incertidumbre acerca de los criterios a adoptar en el proceso valorativo, aún pendiente de realización: Si la valoración va a ser homogénea por niveles o específica para cada puesto, si su objetividad e imparcialidad están suficientemente garantizadas, etc. En este sentido, se prevé que dicho proceso se traslade al Servicio de Asistencia Municipal de la Diputación Provincial.

Así, en este contexto de indefinición y cambio se da el caso de que, en los niveles más bajos del escalafón, la tendencia preponderante es a querer escalar puestos sin opositar o sin poseer la titulación suficiente. De hecho, muchos de los puestos de trabajo de la RPT de Salou prevén la posibilidad de un doble grupo de acceso (por ejemplo, B/C 20). Así, aunque dicho sistema fue ideado para poder “encajar” en el organigrama a ciertos mandos intermedios que ya ocupaban puestos de responsabilidad sin poseer titulación universitaria, igualmente se da el caso de que, en caso de vacante, algunas de estas plazas intermedias también permitirían ser ocupadas por personal de categorías inferiores sin necesidad de pasar por una oposición de cambio de grupo, con el consiguiente aumento de la subjetividad y del desaliento de quienes sí poseen dicha categoría, puesto que en ocasiones su ventaja respecto a los primeros es muy relativa (menor antigüedad, experiencia, etc.).

Como no podía ser de otro modo, en las jefaturas también se tiende a escalar, con el agravante de que se trata de puestos donde, a pesar de las significativas diferencias salariales, no están establecidas características tipo que puedan ser tomadas como referencia universal a la hora de distinguirlos (por ejemplo, ciertos servicios podrían ser perfectamente secciones, y viceversa), aumentando aún más el componente subjetivo. Ante la ausencia de un marco regulador fiable, con frecuencia suele darse el caso de que, con la excusa de la adaptación a la gestión por procesos, “las nuevas necesidades”, la invocación de un malentendido “*benchmarking* interdepartamental” o de cualquier otro tipo

de astucia, los jefes tiendan a querer “hinchar” sus departamentos, “dividiéndolos en unidades o a través de la demanda constante de nuevos subordinados, para poder así justificar que la cúspide (su puesto) debería estar aún más arriba de donde se encuentra”⁶⁵. Este tipo de actitudes hacen que se pierda totalmente de vista el verdadero trabajo a realizar y, evidentemente, los procesos.

Cabe observar que, en este afán por progresar, y aunque sea de manera ficticia, los empleados se aferran a la estructura funcional, a las líneas del organigrama o a las tareas taxativamente detalladas en sus fichas descriptivas, sin prestar en ningún momento atención a los procedimientos y, por consiguiente, autolimitando en gran medida su potencial. En el momento en que nos encontramos, la participación y la responsabilidad sobre determinados procesos se ven todavía como algo demasiado abstracto e indefinido como para poder hacerlo valer como justificante de un determinado *status* o promoción profesional. Aún así, en la fase de diseño ya se empieza a observar “la tendencia por parte de algunos departamentos a querer desdoblar procesos complejos en otros más simples para así aparentar un mayor volumen de trabajo o responsabilidad”⁶⁶. Finalmente, otra de las consecuencias negativas del sistema funcional establecido es que fomenta un escaso grado de flexibilidad, de polivalencia y de rotación de efectivos, lo cual se manifiesta por el hecho de que, en ocasiones, “algunos empleados que vienen ocupando determinados puestos durante gran parte de su vida laboral, incluso aunque la provisión de los mismos haya sido mediante el sistema de libre designación, creen que dichos lugares de trabajo y todas sus características les pertenecen, convirtiéndose prácticamente en inamovibles”⁶⁷.

A pesar de todo, gracias a su diseño actual y a las últimas modificaciones, la estructura de la vigente RPT puede considerarse moderna en su conjunto y

⁶⁵ Información obtenida de la entrevista SA E3, realizada a informantes privilegiados pertenecientes a organizaciones sindicales representativas, así como de la observación participante del autor.

⁶⁶ Información obtenida de la entrevista SA E4, realizada a miembros de la comisión operativa de normalización de procesos.

⁶⁷ Según la entrevista SA E3.

suficientemente compatible en su aplicación con las nuevas metodologías de gestión de la calidad y por procesos, habiendo sido aceptada por la mayor parte de los empleados. En este sentido, un primer paso hacia la modernización será la creación de la Oficina de Atención al Ciudadano (OAC), cuya inminente entrada en funcionamiento se espera que modele ligeramente a dicha RPT. Así, la estructura originaria de puestos de trabajo deberá adaptarse en primer lugar a la implantación de los procesos clave de atención al público, los cuales pasarán a prestarse desde el nuevo departamento, pero también a la posterior definición y diseño de los procesos internos. En este sentido, aunque la idea es implantar la gestión por procesos empezando por la definición y posterior puesta en práctica de los procedimientos externos, clave o de atención al público (los que presta la OAC) cabe señalar que, paralelamente, también se están llevando a cabo diferentes tareas de diseño y definición de los procedimientos internos. En este contexto, a medida que los procedimientos externos profundicen hacia el interior de la organización y los internos avancen hacia el exterior, inevitablemente van a surgir problemas de desajuste, requiriendo acciones de reingeniería para lograr un óptimo grado de conexión entre ambas corrientes. Debido a su subordinación a los procesos, dichas acciones implicarán necesariamente una adaptación de la RPT.

Como se puede observar, en este caso compatibilidad es sinónimo de adaptabilidad, puesto que los cambios van a ser necesarios en la mayoría de las ocasiones, lo cual, tratándose de una RPT de sólo dos años de antigüedad, produce una cierta sensación de falta de planificación y de que quizás hubiese sido mejor empezar por los procesos. En su defensa cabe decir que, durante la fase de elaboración, “se planteó varias veces la disyuntiva de si debía simplemente plasmarse en un documento el organigrama corporativo histórico-tácito existente o si, por el contrario, resultaba más conveniente empezar desde cero el diseño de la estructura realmente deseada”, adoptándose finalmente un criterio conciliador de las dos posturas, aunque bastante conservador, aspecto que limitó en gran parte las posibilidades del proyecto⁶⁸. En todo caso, parece claro que hoy en día el diseño de una estructura organizacional moderna no

⁶⁸ Información obtenida de los miembros que formaron parte de la comisión (entrevista SA E2).

puede concebirse únicamente desde una perspectiva funcional, requiriendo su cambio a una perspectiva por procesos.

6.3.2.3 Conclusión.

Paradójicamente, las particularidades que ha generado esta definición formal (u oficial) tardía de la estructura funcional a través de la RPT han dado lugar a que, en la actualidad, el modelo organizativo salouense aún se encuentre en gran medida en fase de adaptación y superación de las resistencias propias de la implantación de una estructura por funciones, con la consiguiente sensación de retraso respecto a las administraciones públicas más avanzadas. Igualmente, dicho modelo de organización sigue siendo casi el único referente válido para la gran mayoría de *stakeholders* relacionados con la institución, continuando a plena vigencia y sin intención de diluirse o de pasar a un segundo plano ante la inminente entrada en funcionamiento de la organización por procesos. Así, inconvenientes propios de este sistema, como la falta de comunicación interdepartamental o de adaptabilidad, entre otros muchos, se intentan paliar mediante la creación de comisiones de trabajo especializadas, las cuales atenúan en parte, pero no resuelven la situación de manera completa y satisfactoria.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el concepto de administración moderna y avanzada es muy subjetivo y poliédrico, siendo susceptible de variadas interpretaciones. Igualmente, son muchas las vías posibles para alcanzar la modernización por lo que, en este sentido, las supuestas diferencias o retrasos respecto a otras organizaciones también se relativizan en gran medida. Así pues, nos encontramos con el problema de la falta de un marco común de evaluación general, consistente, fiable y aceptado que marque las pautas a seguir en este aspecto. En su lugar, solamente existen los mínimos establecidos por las leyes administrativas, pero no los máximos, ni tampoco los caminos que conducen al buen servicio y a la máxima satisfacción del ciudadano, por lo cual la libertad en este aspecto es casi total. Por último, cabe también señalar que, en el momento de la realización de la presente tesis, la institución se encuentra en período de adaptación al nuevo Consistorio, por

lo que aún es pronto para emitir juicios sobre los últimos cambios organizativos acaecidos.

6.3.3 Gestión por procesos.

Como se desprende de lo anterior, la organización interna del Ayuntamiento de Salou continua basándose casi exclusivamente en las técnicas de gestión por funciones. Así lo corroboran tanto el organigrama vigente como las fichas descriptivas de los puestos de trabajo, puesto que ninguno de los dos toma como referencia a los procesos ni se subordina a ellos, tal y como sería deseable en una organización moderna. En cualquier caso, cabe hacer hincapié en que dicha subordinación no debe entenderse en el sentido de desaparición o de sumisión, sino de retirada a un segundo plano, dando preferencia a la gestión por competencias y a los mapas de procesos, que son los que van a configurar la verdadera estructura de las organizaciones modernas. Por otro lado, si los procesos no se encuentran lo suficientemente definidos, difícilmente la RPT podrá tomarlos como referencia.

Ahora bien, esto no siempre ha sido así -por lo menos en ciertos servicios-. En este sentido, los antecedentes municipales de la gestión por procesos hay que buscarlos en el área de Hacienda y en el proyecto GHIA (Hernández, 1999). Ideado gracias a la colaboración entre los departamentos de Intervención y de Informática, e instrumentalizado a través de una sencilla aplicación informática en Access, dicho gestor de expedientes de ingresos operó de manera satisfactoria desde 1999 hasta 2005, pudiéndose considerar a día de hoy como el precursor de la gestión por procesos en el Ayuntamiento de Salou. Además, y a pesar de lo indicado en el párrafo anterior, las cosas están cambiando en la administración salouense, puesto que a partir del inicio de la actual legislatura se han ido desarrollado con fuerza diferentes proyectos basados en procesos, la mayoría de los cuales se encuentran actualmente en fase de implantación. Dichas iniciativas, que serán descritas pormenorizadamente en los siguientes apartados, supondrán la adaptación definitiva e imparable de la organización al nuevo modelo de gestión.

6.3.3.1 Primeras aplicaciones particulares de gestión por procesos: La normalización de la gestión de ingresos municipales. El proyecto GHIA.

A. Antecedentes. Como ya se ha indicado, la andadura del área de Hacienda de Salou comenzó en 1990 careciendo de padrones fiscales, sin recursos económicos claros y con numerosos gastos derivados de la constitución del nuevo Ayuntamiento. Por razones estratégicas, la nueva Corporación decidió recuperar la Recaudación Voluntaria y Ejecutiva, encomendada hasta entonces a BASE, Organismo Autónomo de la Diputación Provincial. Durante los dos primeros años, el área se concentró en los aspectos económicos básicos y en la división de bienes, derechos y obligaciones entre los dos municipios. La mayor parte de los funcionarios que asumían las responsabilidades antes de la segregación decidieron permanecer en Vila-seca. A los que apostaron por Salou se unieron varios auxiliares administrativos sin experiencia nombrados por el nuevo consistorio. En estas circunstancias, la organización de Hacienda, entendida como parte integrante del conjunto orgánico municipal, no reunía prácticamente ninguna de las características de las estructuras simples y estables características de los Ayuntamientos tradicionales⁶⁹.

Gracias a la ampliación del edificio consistorial surgió la oportunidad de poder reubicar los servicios administrativos, logrando instalar toda el área de Hacienda en la planta baja, y se eliminó el mayor número posible de divisiones interdepartamentales. Lógicamente, los primeros tiempos del proceso normalizador se dedicaron a aquellas cuestiones más apremiantes, aunque meditando ya acerca de la forma de implementar unos procesos administrativos estables. En este caso, no se planteó la conocida disyuntiva entre *evolución* o *revolución*, que suele surgir a la hora de iniciar un proceso de reingeniería puesto que, al no existir ninguna base sólida, se optó directamente por implantar un nuevo conjunto de procesos.

⁶⁹ En este sentido, véase el apartado 6.3.2.1 Características generales de la gestión por funciones.

Los responsables del área eran conscientes de que tenían que hacer “algo” necesariamente. Decidieron aprovechar la oportunidad para crear un sistema moderno de gestión de ingresos que diera cobertura a las carencias fundamentales, a la vez que fuera normalizador de los procesos administrativos principales de Hacienda. Debido a la existencia de dicha necesidad, a la gran ilusión del equipo de trabajo elaborador del proyecto, a la cohesión inicialmente existente entre los miembros del área, así como a que en aquel momento se contaba con el soporte político suficiente, la coyuntura resultó ser suficientemente favorable a la puesta en práctica de la nueva metodología. En tales circunstancias, la pregunta clave no era: ¿Merece la pena acometer el proyecto?, sino, más bien, ¿qué proyecto interesante de gestión de ingresos somos capaces de acometer con ciertas garantías de éxito?

B. Primeros pasos. Si algo estaba claro por aquel entonces era que, cualquiera que fuera el proyecto, los principales esfuerzos debían concentrarse en tres apartados decisivos, dentro de un contexto de modernización general del Ayuntamiento, que requerían cierto tiempo de maduración. Estos eran:

- **Inversiones en tecnología.** Dado que cada operario del sistema iba a necesitar trabajar dentro de una red de PCs, era preciso dimensionar tanto la estructura de dicha red como a sus elementos (instalar el cableado, los periféricos, etc.) A tal fin, había que encontrar la financiación necesaria para acometer el proyecto, así como organizar el resto de trámites derivados de la contratación administrativa.
- **Formación de personal.** La tecnología, por sí misma, no aumenta la productividad. Para que los empleados de la Administración trabajen de forma más eficiente, han de tenerla bien asimilada. En este caso, se trataba de que todos ellos estuvieran suficientemente familiarizados con las aplicaciones básicas de Windows, especialmente con las que previsiblemente se iban a utilizar. Se diseñaron una serie de cursos y se intentó que los operarios dispusieran en sus puestos de trabajo de PCs adecuados para la puesta en práctica de lo aprendido en los cursos.

- **Homogeneización y enriquecimiento de las bases de datos corporativas.** Para conectar todas las bases de datos disponibles era imprescindible estructurarlas, unificar los criterios de introducción de información, depurar la información ya introducida y conseguir nuevos datos necesarios para el funcionamiento del área. Para ello se solicitó información a otras instituciones, se diseñaron unos protocolos y un pequeño software de soporte, destinando los mayores recursos humanos posibles a esta labor.

Debido a su gran importancia, dichos apartados no se perdieron nunca de vista, siendo trabajados en paralelo con el resto del proyecto.

C. Estudio de viabilidad del proyecto “GHIA”. Antes de iniciar el análisis de un proyecto de cambio radical como el acometido, fueron recopiladas una serie de premisas fundamentales, obtenidas a través del estudio de la situación de partida y de la vocación deseada dentro del entorno de trabajo. Las premisas eran:

- **Aprovechamiento máximo de las tecnologías de la información.** Se trataba de la premisa técnica fundamental sobre la que habían de pivotar todas las demás, pues eran las capacidades de las nuevas tecnologías las que permitirían abordar cuestiones impensables hasta el momento. El sistema debería utilizar las herramientas disponibles a finales de los 90 del siglo XX aplicables en nuestro campo, es decir, debía estar basado en la ofimática y en una arquitectura cliente-servidor. Además, había de ser lo suficientemente flexible y compatible como para adaptarse a los cambios inminentes derivados de Internet. En este caso particular, se contaba con la ventaja de que no era preciso cambiar la aplicación informática municipal disponible. Además, se había trabajado mucho en ella y se conocía bien. Dicha aplicación operaba sobre un entorno Unix y mediante un programa de bases de datos relacionales llamado Informix. En aquel momento se pensó que el desarrollo del nuevo aplicativo en lenguaje de programación Visual Basic se adecuaría a las necesidades del área y hacia esa dirección se encaminaron los esfuerzos.

– **Valoración del impacto de las nuevas tecnologías en la organización.**

La aplicación de las tecnologías de la información no resulta inocua en la estructura organizativa, exigiendo unos cambios que no siempre las instituciones están dispuestas a asumir, y menos aquellas con una fuerte inercia burocrática como la de Salou. Por este motivo, los desarrolladores del proyecto se autoimpusieron el hábito de no incorporar ningún proceso, por más interesante que fuera, si pensaban que finalmente las presiones del entorno podrían impedir su funcionamiento normal. Se trataba de evitar que la teoría del programa fuese por un lado y la práctica por otro.

- **Soporte de la Corporación y de los demás departamentos.** De cara a la viabilidad del proyecto, era importante el hecho de disponer de un moderado apoyo de los responsables políticos. Por un lado, que fuera suficiente para conseguir la asignación de los recursos precisos para absorber el impacto de las nuevas tecnologías y tolerar las ineficiencias provisionales que con seguridad surgirían durante el periodo transitorio de implantación del GHIA; pero a su vez, que no generara unas expectativas desmesuradas. También era importante contar, en ciertos trámites, con la colaboración de otros departamentos fuera de la órbita de Hacienda, la influencia del área sobre los cuales era bastante limitada: Urbanismo en la liquidación de las Tasas por Licencias e Infracciones Urbanísticas y del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras; Gobernación en la liquidación de las Tasas por Licencias de Actividad, y Secretaría en la confección y aprobación de actas, así como en la remisión de los traslados. Por fortuna, y debido a que por su naturaleza, el proyecto se limitaba a la gestión de los ingresos municipales, la repercusión en otras áreas del Ayuntamiento iba a ser mínima. En este sentido, la necesidad concreta y la aplicabilidad inmediata a la gestión de los ingresos municipales, unida a la falta de visión holística de la organización, hizo que en aquel momento no se pensara en una posible extensión del proyecto más allá del área de Hacienda, aspecto que, por otro lado, hubiese requerido un replanteamiento general del mismo. Aún así, se puso un gran interés en pulir aquellos

puntos tangenciales con otros departamentos (especialmente con Secretaría, en cuanto a la confección de actas y traslados).

Una vez sentadas las bases del proyecto, y con el convencimiento de que con los recursos disponibles se conseguirían en el plazo razonable de seis meses unos resultados tangibles que supondrían una ventaja real para todos los operadores del sistema, se bautizó el proyecto con el nombre de GHIA (*Gestió d'Hisenda d'Ingressos Automatitzats*), empezándose seguidamente a trabajar en la fijación de unos objetivos claros y precisos que presidieran todo el desarrollo del proyecto y permitieran que cada una de las acciones de detalle en las que éste se convertiría fueran provechosas, harmónicas y consistentes. Dada la naturaleza del proyecto, el responsable de Informática y el Interventor de fondos municipal acometieron esta primera fase sin establecer grupos de trabajo, pues se trataba de dar coherencia al conjunto. Fue más adelante, al estar el GHIA ya más o menos orientado, cuando iniciaron su participación todos los demás departamentos del área.

D. Delimitación de los objetivos. Si el proyecto pretendía convertirse en una verdadera mejora en cuanto a productividad y eficiencia, sus creadores eran conscientes de que debían racionalizar seriamente sus objetivos. De lo contrario, se corría el riesgo de que todo quedara en un simple ejercicio teórico sobre el uso de una determinada tecnología, completamente inaplicable y destinado al fracaso. Por este motivo, dedicaron todos sus esfuerzos a la fase de análisis. Para este menester, sirvieron de guía las tres preguntas clave planteadas por Drucker (1992) en el artículo "*La nueva revolución de la productividad*": ¿Cuál es la tarea?, ¿Qué estamos intentando conseguir? y ¿Sabemos siquiera por qué lo hacemos?

1. Primera aproximación a los objetivos. Al principio sólo existía un objetivo muy genérico: La normalización de procesos administrativos de ingresos del área de Hacienda, que englobaba a la mayoría de los demás. Puesto que la idea de la normalización ya estaba asimilada, lo que faltaba por aclarar era qué tipo de procesos se querían normalizar. En este sentido, no importaba si las actuaciones nacían de oficio o a instancia de parte, lo determinante era que

produjeran una resolución administrativa, es decir, un decreto de Alcaldía, un acuerdo de la Comisión de Gobierno o del Pleno. Así, en principio, sólo se incluirían en el GHIA aquellos procesos derivados de la gestión de ingresos que generasen un acto administrativo. En consecuencia, la materialización efectiva de los ingresos (los cobros), no serían tratados por el programa.

Lo que se vio más adelante fue la existencia de otro tipo de asuntos susceptibles también de ser tratados en la Comisión Informativa de Hacienda, tales como los presupuestos, las ordenanzas fiscales o las revisiones de precios de las concesiones administrativas y de los contratos de gestión de servicios públicos, que por razones de normalización de las actas, convenía también que se tramitaran mediante el GHIA, aunque fuera de forma simplificada, para que de este modo pudieran incluirse como puntos del orden del día de la Comisión, incluso aunque sólo fuera para dar cuenta.

Un proceso (término utilizado indistintamente junto con el de procedimiento administrativo) comprende una serie de gestiones, muchas veces realizadas por diferentes departamentos. Por ejemplo, una simple reclamación de retirada de un recargo de apremio fundamentada en la ausencia de notificación en periodo voluntario requiere varios pasos: 1º El registro remite la instancia (el recurso) al departamento de Recaudación Ejecutiva para que proceda a un primer análisis; 2º Éste lo remite al departamento gestor que emitió y notificó la liquidación para que compruebe los hechos y informe del resultado a la Recaudación Ejecutiva; 3º Ésta propone una resolución y la pasa a la Secretaría de la Comisión de Hacienda; 4º Ésta introduce el asunto como un punto del Orden del día de la próxima Comisión Informativa que se celebre; 5º Se reúne la Comisión; 6º Se redacta el acta; 7º El dictamen-propuesta (sin carácter decisorio) de la Comisión Informativa de Hacienda se traslada a la Comisión de Gobierno, la cual adopta la resolución definitiva; 8º La Secretaría de la Comisión de Hacienda recibe el traslado de la Comisión de Gobierno y lo remite nuevamente al departamento de Recaudación Ejecutiva y también lo notifica al propio interesado con acuse de recibo; 9º Si procede anular el recargo, el departamento lo anula, y por último, 10º la Secretaría de la Comisión incorpora al expediente el acuse de recibo, dando fin al proceso.

En este caso se producen diez pasos, o gestiones, integrantes de un mismo proceso: El ejemplo sencillo de la resolución de una reclamación. Solo con la adición de unas pequeñas complicaciones, como que se hubiera de proceder a la devolución del recargo pagado (entraría también en juego la Tesorería), que se detectara un problema de notificación o que se conociera del cambio de la titularidad de un inmueble y se procediera a una nueva liquidación, nos podríamos encontrar fácilmente con veinte gestiones o más generadas para atender a esa reclamación. Por tanto, a efectos del GHIA, se consideraron como acciones a tratar mediante dicho sistema todas aquellas gestiones de los funcionarios del Área de Hacienda que formasen parte de un expediente susceptible de ser tratado por la Comisión Informativa de Hacienda.

El análisis de un ejemplo como el citado, junto a las premisas de las que se partió, suscitaba varios puntos de reflexión. Básicamente, éstos fueron:

- Los expedientes pasaban varias veces por el mismo lugar, con el consiguiente esfuerzo que requería el entregarlos, recuperarlos y el de centrarse cada vez de nuevo en el asunto en cuestión.
- Con tantos pasos, no sólo se tergiversaban los expedientes, sino también el personal que los tramitaba. Era inevitable que de vez en cuando algunos se extraviaran, lo que equivalía a errores y a que el proceso quedara sin concluir.
- Con tantos pasos, existía cierto desacuerdo y puntos de vista diferentes a la hora de describir el circuito de los expedientes. Además, las personas que participaban en su gestión no se ponían de acuerdo, lo que equivale a aceptar que los itinerarios largos no son tan claros.
- En muchos trámites del proceso se repetían acciones. Por ejemplo, en todo lo relativo a la Comisión de Hacienda se copiaban o extractaban partes de gestiones anteriores.

- Era muy difícil localizar un expediente, y mucho más saber donde este se había encallado cuando se producían retrasos.

Las conclusiones extraídas, las cuales determinarían posteriormente los objetivos, fueron las siguientes:

- La sustantiva mejora de calidad y seguridad deseada habría de conseguirse con la restricción de no aumentar los recursos humanos disponibles. Además, dado que la ciudad presentaba una dinámica económica y poblacional creciente, se planteaba el reto de absorber a medio plazo, con los mismos medios, la mayor carga de trabajo venidera. En las Tecnologías de la Información y en la asimilación de las mismas por parte de los usuarios recaía el peso de aportar este valor añadido.
- Se podían eliminar algunos pasos, pero pocos, debido a cuestiones de legalidad y de funcionamiento interno del Ayuntamiento. Los que sí podían suprimirse eran aquellos trámites condicionados a la resolución emitida por el órgano administrativo. Continuando con el ejemplo anterior, la Recaudación Ejecutiva informa sobre la procedencia de anular un recargo, pero no lo anula materialmente hasta que así lo apruebe la Comisión de Gobierno, con lo cual el expediente ha de pasar dos veces por sus manos. Partiendo de la premisa de que casi el 100% de las propuestas son confirmadas por los órganos administrativos, lo ideal es que el expediente pase una sola vez y el departamento aproveche la ocasión para hacer todo lo que tenga que hacer en relación al mismo. Era muchísimo más práctico enfocar el procedimiento apostando por la ratificación de la propuesta técnica de resolución, rectificándola si la resolución definitiva se manifestaba excepcionalmente en sentido contrario (en todo caso, siempre se podría rectificar antes de notificarla al interesado), que no empezar cada vez la gestión, dejarla después a medias y esperar la confirmación del órgano administrativo para acabarla. Cabe destacar que esta conclusión marcaría en gran medida el desarrollo del proyecto.

- Debía evitarse el trasiego de expedientes de un lado a otro y ser capaces de localizarlos en todo momento. Desde su entrada en el registro hasta la notificación efectiva, cuando esta fuera necesaria.
- Se requería un control de calidad que garantizara que todos los expedientes iguales se tramitaran de la misma forma y que se cumplieran todas las fases de los mismos. Puesto que el proceso incluía todas las fases, no podíamos dejar ninguna de ellas sin efectuar el seguimiento adecuado. Incluso se perseguía lograr que fuera muy difícil equivocarse a lo largo del procedimiento.
- Cualquiera que fuera el sistema desarrollado, debía reunir el mayor número posible de características de Calidad Total en los Servicios. En este caso, la metodología desarrollada potenciaba el autocontrol y la prevención de errores, adaptando las relaciones internas entre departamentos y obteniendo una serie de indicadores muy útiles para mejorar la coordinación y los resultados.
- Se exigía al nuevo sistema de gestión de ingresos que permitiera comprobar que todos los actos administrativos realizados se correspondieran con los datos obtenidos por los módulos de Recaudación. El hecho de haber asumido la Recaudación Ejecutiva en un estado poco operativo fue determinante para no renunciar a esta premisa, tal vez la más complicada del proyecto. En aquel momento ya existían aplicaciones contables que preparaban los importes de la Recaudación para introducirlos automáticamente en Contabilidad, una vez realizadas las comprobaciones oportunas. Nuestro sistema pretendía hacer lo mismo y además, verificar automáticamente para un periodo determinado que todos los apuntes contables de ingresos disponían del soporte de su acto administrativo correspondiente.
- No se podían suprimir muchos pasos pero, al menos, se podían simplificar. Para ello, pretendíamos que cada letra que se escribiera y cada campo que se introdujera en el proceso fuera aprovechable para las siguientes

personas que intervinieran en el mismo, esto es, que nadie tuviera que introducir un dato que ya hubiese incorporado alguien con anterioridad en el mismo expediente. Todo esto pasaría por la normalización de textos, apoyada en la tipificación de los asuntos comentada anteriormente.

2. Objetivos definitivos del proyecto. Al hablar de objetivos definitivos, nos referimos a la materialización de los aspectos teóricos más relevantes que prevalecieron en todo momento durante el análisis técnico del programa. Al respecto, hay que hacer mención a las Capacidades de las Tecnologías de la Información (CTI) más destacables en cada uno de ellos. Más por un orden lógico que por el grado de importancia, los objetivos fueron:

- **Seguimiento integral del expediente.** Todos los expedientes a tratar por el programa GHIA tomaban automáticamente un número correlativo inmodificable que servía para su identificación, archivo y consulta. Los expedientes podían traspasarse ofimáticamente entre los departamentos cuantas veces fuera necesario, y llevaban incorporados todos los documentos creados por los operadores que habían participado en su elaboración y tramitación. Desde entonces hasta su archivo definitivo, cualquier operador del sistema podía saber, en todo momento, en qué departamento se hallaba el expediente, dónde había estado con anterioridad, cuanto tiempo permaneció en cada sitio y que actuaciones se habían realizado durante su elaboración. Este objetivo estaba basado en la explotación de las CTI de seguimiento (facilitan el control y seguimiento del estado de las tareas, de las entradas y salidas), de las CTI geográficas (independizan los procesos de la ubicación de su punto de producción), de las CTI de la información (aportan abundante información ordenada y clasificada a los procesos) y también de la automatización (reemplazan al trabajo humano en el proceso).
- **Archivo único.** De gran utilidad, sobretudo para los documentos originales de los expedientes cerrados. De hecho, resulta un corolario del punto anterior ya que, al estar numerados cronológicamente todos los expedientes del área, era mucho más sencilla su ordenación y archivo tomando esta

referencia antes que cualquier otra, como por ejemplo la convencional clasificación por departamentos. La pretensión no era la de reunir todos los documentos que formaban el expediente ni la de suprimir el resto de archivos, sino la de facilitar su localización. Así, por ejemplo, en un expediente GHIA originado por una reclamación por ausencia de notificación, la instancia de la reclamación sí estaba archivada en el expediente GHIA, pero el acuse de recibo de la notificación permanecía en su archivo auxiliar de notificaciones del departamento gestor, y no se extraía de allí. Ni si quiera era necesaria una fotocopia, ya que bastaba con una referencia en el expediente GHIA remitiendo al archivo auxiliar correspondiente. De igual manera, el GHIA permitía a los operadores consultar cualquiera de los expedientes GHIA desde su propio PC (existía la opción de búsqueda por NIF y por nº de expediente). Si existían documentos en archivos auxiliares, también se sabía cuáles eran y dónde estaban. Sólo en contadas ocasiones era necesario levantarse del asiento y desplazarse a su archivo material para consultarlos físicamente. En estas ocasiones excepcionales, no solía disgustar a los operadores el dar unos pasos más hacia otro archivo auxiliar, puesto que encontraban con seguridad exactamente lo que andaban buscando. Este objetivo empleaba las mismas CTI que el anterior.

- **Transparencia.** Se trata de un objetivo consustancial al sistema. Ya que todas las acciones ejecutadas habían de tramitarse dentro del programa GHIA mediante un proceso normalizado, resultaba relativamente sencillo ofrecer el conocimiento del trabajo realizado a todos los técnicos participantes en la resolución del asunto y, en un formato diferente, a todos los políticos integrantes de la Comisión Informativa de Hacienda. Además de las CTI ya citadas, la transparencia incorpora las CTI del conocimiento (permiten la captura y distribución del conocimiento y la experiencia para la mejora de los procesos).
- **Control.** Se trataba de un autocontrol en el que las personas de cada departamento cliente conocían en todo momento los asuntos pendientes de resolver procedentes de sus departamentos proveedores, así como el lugar

y estado donde y en que se encuentran los ya resueltos, y todo ello con fechas. Todos los operarios compartían la misma información, por lo que la naturaleza del control no era del tipo supervisor, que reserva información privilegiada a las personas de los puestos altos de la pirámide orgánica, sino solidario, porque todos sabían de que modo respondían los demás departamentos ante la tramitación de los expedientes del área. Los responsables de la supervisión dominaban perfectamente la evolución de las tareas, dada la gran cantidad de información ordenada disponible, siendo igualmente posible realizar seguimientos adicionales por cuenta propia. En realidad, la práctica demostró que en realidad cada uno se acaba ocupando solamente de lo suyo, así como que para la interpretación de algunos listados se requiere una formación específica. Lo destacable del sistema es que no existía ningún impedimento material para que cualquier operador pudiera supervisar tanto sus tareas como las de los demás. Este objetivo empleaba todas las CTI comentadas si bien, como es natural, destacaban las CTI de seguimiento.

– **Seguridad.** Subdividida en tres tipos:

1. **Seguridad jurídica.** Consiste en garantizar que, para todos los procesos que requieran algún tipo de acto administrativo, la resolución correspondiente sea adoptada por parte del órgano administrativo competente. No debe magnificarse esta garantía, puesto que si un asunto no se tramitaba mediante el GHIA desde un principio, pasaba desapercibido por éste a lo largo de todo el procedimiento. Lo que ocurría era que, como se verá más adelante, el aplicativo informático organizaba el sistema de actas de la Comisión Informativa de Hacienda y las ligaba con las actas de la Comisión de Gobierno y del Pleno, siendo improbable que asuntos importantes de decisión política de su competencia permanecieran al margen del GHIA, puesto que serían echados de menos por los departamentos de otras áreas destino. Controlados ya estos asuntos singulares, quedaban por regular todos los trámites técnicamente menores (p. ej. la anulación de una liquidación), así como también todos aquellos asuntos importantes pero que por su

naturaleza rutinaria o reiterativa eran susceptibles de caer en el olvido (p. ej. la aprobación anual del Padrón del I.B.I). Debido a que la mayoría de los asuntos menores de Hacienda tienen trascendencia contable, la seguridad jurídica ya quedaba garantizada ya que, al comparar los listados específicos del GHIA con la Contabilidad de Tesorería y de Intervención, rápidamente se podía detectar cualquier discrepancia. Si la contabilidad “cuadraba”, se presumía que todas las acciones realizadas habían sido correctamente aprobadas por un órgano administrativo el cual, además, era el órgano competente (salvo que esta circunstancia se hubiera definido mal en la elaboración de las tablas. En este caso, se trataría de un problema de diseño, no de funcionamiento). Finalmente, otra fuente de esta preciada seguridad, muy útil en los procesos importantes rutinarios, se encontraba en las configuraciones de los procesos, como se verá a continuación.

2. Seguridad en el procedimiento. Viene determinada por la normalización. Se trata de que tareas idénticas no sólo sean acometidas de forma idéntica, sino que además sea prácticamente imposible realizarlas de otra forma. De este modo, no se podía evitar que un operador novel se quedase en blanco o pasase media hora dando tumbos por el programa antes de dar con la opción adecuada (algo que le hubiera costado medio minuto en condiciones normales), pero lo que sí se lograba era que, si este operador ejecutaba verdaderamente una operación, a la fuerza había de ser la correcta, porque el programa no le hubiera validado o permitido realizar ninguna otra de las combinaciones intentadas más allá del abanico de posibilidades disponible.

Esta seguridad se consiguió mediante la creación de unas tablas básicas conectadas entre sí. Dichas tablas incluían una codificación para cada uno de los elementos siguientes:

- *Departamentos:* Relación de los departamentos o elementos singulares del área.

- *Asuntos*: Tipificación de las cuestiones a resolver, tal como se planteaban.
- *Acciones*: Tipificación de las gestiones que podían realizar los operadores.
- *Conceptos de Ingreso*: Relación de conceptos de ingreso presupuestarios existentes con especificación de año, clasificación económica y tipo de exacción.
- *Apuntes Contables*: Relación de los apuntes contables de ingresos existentes.
- *Pies de Informe*: Tipificación de los posibles acuerdos y de los pies de recurso que los acompañan.
- *Usuarios*: Relación de los usuarios admitidos para operar en el programa.

Estas tablas se combinaban de la siguiente forma:

- *Usuarios por departamento*: Delimitación de los usuarios de cada departamento.
- *Asuntos por departamento*: Delimitación de los asuntos que podía tratar cada departamento.
- *Acciones por departamento*: Delimitación de las acciones que podía acometer cada departamento.
- *Apuntes contables por acción*: Posibles apuntes contables de ingresos, según tipos de exacción.
- *Asignación de pies*: Combinaba los asuntos, las acciones y los pies de informe de manera que, dentro de un departamento, el operador autorizado debía ejecutar la acción apropiada al asunto que estaba tratando (en la mayoría de los temas, sobre todo en los comprometidos, sólo existía una combinación posible). Si se equivocaba, el programa no le asignaba ningún pie y la acción no se validaba.

Tabla 3: Asuntos/Acciones por departamento.

Descripción asunto	Código	Departamentos													
		IB	PV	CE	AE	IA	VE	RV	TT	RE	FR	HI	IN	IF	
Error domiciliación	ERRDOM	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		
Error del titular y nueva liquidación al actual titular	NOUTIT	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		
Solicitud de exención	SEXENC	x	x	x	x	x	x								
Devolución de ingresos	DEVING	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		
Domiciliación bancaria	DOMBAN							x	x						
Cambio de titular	CANTIT	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Anulación de acto administrativo por duplicidad	ANUDUP	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Anulación de acto administrativo por ausencia de notificación	ANUNOT	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Anulación de liquidación por baja anterior	ANUBAX	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Anulación de acto administrativo por ausencia de hecho imponible	ANUFET	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Anulación de liquidación por error de cálculo	ANUCAL	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Fraccionamiento/aplazamiento de pago en voluntaria	FRAJVO										x	x			
Fraccionamiento/aplazamiento de pago en ejecutiva	FRAJEX										x	x			
Expediente de imposición y ordenación de contribuciones especiales	EXCOES			x								x	x		
Nueva liquidación	NOVLIQ	x	x	x	x	x	x								
Reconocimiento de derecho por ingreso directo	RECON1	x	x	x	x	x	x								
Reconocimiento de derecho por ingreso por recibo	RECON2	x			x	x	x								
Autoliquidación	RECON3				x	x	x								
Deuda reclamada y ya pagada	INJAPA	x	x	x	x	x	x								
Revisión de elementos tributarios	REVTRI	x	x	x	x	x	x	x				x	x		
Dar cuenta	DONCOM	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Traslado simple	TRASIM	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Propuesta de gasto	PRODES	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Modificación de derechos de ejercicios cerrados ingreso directo	TMODI1												x		
Modificación de derechos de ejercicios cerrados ingreso por recibo	TMODI2												x		
Revisión del procedimiento administrativo	REVPRPO	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		

Cuenta pgcp	Descripción acción	Código	Departamentos													
			IB	PV	CE	AE	IA	VE	RV	TT	RE	FR	HI	IN	IF	
D4300	Reconocimiento de derechos del ejercicio corriente ingreso directo	RECON1	x	x	x	x	x	x								
D4300	Nueva liquidación con anulación del reconocimiento de derecho de la anterior	NOVLIQ	x	x	x	x	x	x								
D4303	Reconocimiento de derechos del ejercicio corriente ingreso por recibo	RECON2	x	x	x	x	x	x								
	Cargo de la relación de autoliquidaciones	RECON3		x		x	x	x								
D4310	Modificación de derechos de ejercicios cerrados ingreso directo	TMODI1													x	
D4313	Modificación de derechos de ejercicios cerrados ingreso por recibo	TMODI2													x	
H4330	Anulación liquidaciones ejercicio corriente pendientes de ingreso directo voluntaria	ANLIC1								x						
H4330	Anulación liquidaciones ejercicio corriente pendientes de ingreso directo ejecutiva	ANLIC2										x				
H4333	Anulación liquidaciones ejercicio corriente pendientes de ingreso recibo voluntaria	ANULT1								x						
H4333	Anulación liquidaciones ejercicio corriente pendientes de ingreso recibo ejecutiva	ANULT2										x				
H4339	Anulación liquidaciones ingresadas con devolución de ingresos	ANIDEV								x		x				
H519	Devolución de ingresos excesivos	DEVVUP								X						
H4331	Baja liquidación ejercicio corriente ingreso directo por insolvencia	BXINS1										x				
H4334	Baja liquidación ejercicio corriente ingreso recibo por insolvencia	BXINS2										x				
H4340	Anulación liquidación ejercicios cerrados ingreso directo voluntaria	TBXVO1								x						
H4340	Anulación liquidación ejercicios cerrados ingreso directo ejecutiva	TBXEX1										x				
H4343	Anulación liquidación ejercicios cerrados ingreso por recibo voluntaria	TBXVO2								x						
H4343	Anulación liquidación ejercicios cerrados ingreso por recibo ejecutiva	TBXEX2										x				
H4341	Bajas por insolvencia ejercicios cerrados ingreso directo	TBXIS1										x				
H4344	Bajas por insolvencia ejercicios cerrados ingreso por recibo	TBXIS2										x				
H4342	Bajas por prescripción liquidaciones ingreso directo	TBXPR1										x				
H4345	Bajas por prescripción liquidaciones ingreso por recibo	TBXPR2										x				
	Fraccionamiento de pagos	FRACCI											x			
	Aplazamiento de pagos	AJORNA											x			
	Presupuesto Municipal	PRESPT												x	x	
	Ordenanzas Fiscales	ORDFIS												x	x	

Cuenta pgcp	Descripción acción	Código	Departamentos												
			IB	PV	CE	AE	IA	VE	RV	TT	RE	FR	HI	IN	IF
	Modificaciones de créditos presupuestarios	MODCRE											x	x	
	Operaciones de Tesorería	OPTRES								x					
	Operaciones de crédito a largo plazo	CLLARG								x					
	Otras operaciones con entidades de crédito	ALTCRE								x					
	Imposición y ordenación de contribuciones especiales	IMORCE			x										
	Cuenta General	COMGEN											x	x	
	Propuesta de gasto	PRODES	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Liquidaciones de precios públicos, empresas e ingresos varios	LIQVAR				x									
	Exenciones y bonificaciones	BONIFI	x	x	x	x	x	x							
	Convenios económicos	CONVEC	x			x				x				x	
	Recursos contencioso-administrativos	CONTEN											x		
	Anulación Comisión de Gobierno	ANCGOB											x		
	Gestión de padrones	GESPAD	x	x	x	x	x	x							
	Gestión de expedientes de concesiones administrativas	CONCES				x								x	
	Gestión de precios públicos fuera de las ordenanzas fiscales	ALPRPU				x									
	Gestión de ingresos patrimoniales	INGPAT				x									
	Tramitación	TRASIM	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Supresión del recargo de apremio	SUPREC								x	x				
	Supresión de los intereses de demora y del recargo de a premio	SUPR+I								x	x				
	Supresión de los intereses de demora	SUPINT								x	x				
	Dar cuenta de asuntos en general	DONCOM	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Suspensiones	SUSPEN									x	x			
	Domiciliaciones bancarias	DOMBAN							x	x	x				
	Confirmación de acto administrativo correcto en voluntaria	CONVOL							x	x	x				
	Confirmación de acto administrativo correcto en ejecutiva	CONEXE									x				
	Confirmación de resolución administrativa	CONRES	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Aprobación	APROB	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Departamentos	Descripción
IB	Impuesto de Bienes Inmuebles
PV	Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (Plusvalías)
CE	Contribuciones Especiales
AE	Actividades Económicas varias
IA	Impuesto de Actividades Económicas
VE	Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica
RV	Recaudación Voluntaria
TT	Tesorería
RE	Recaudación Ejecutiva
FR	Fraccionamientos
HI	Comisión Informativa de Hacienda
IN	Intervención
IF	Informática (Antiguamente integrada dentro del Área de Hacienda)

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

- 3. Seguridad de la información.** El GHIA consultaba todas las bases de datos corporativas necesarias en la gestión del área económica municipal, comprobando desde el NIF del ciudadano objeto del servicio hasta la dirección a la que debía remitirse, en su caso, la resolución. Además, si el asunto tenía consecuencias contables, la aplicación comprobaba que el concepto de ingresos existiese para ese año y figurase con su tipo de exacción concreto. Después, buscaba el recibo o recibos afectados y mostraba sus elementos esenciales en pantalla. Para ello, había comprobado previamente que el recibo estuviese cargado en ese concepto y para esa persona en el ejercicio correspondiente. Con toda esta información contrastada, el GHIA permitía directamente al personal autorizado (por supuesto, dejando constancia de su código personal) entrar en la base de datos correspondiente y ejecutar directamente, en ese mismo momento, las acciones propias de su departamento. Por ejemplo, podía dar de baja un recibo sin necesidad de salir del GHIA y tener que entrar luego en el módulo de Recaudación correspondiente. Esta opción de entrar directamente en otros módulos del sistema tenía la ventaja de que la

acción concreta se ejecutaba en el mejor momento pues, probablemente, no existía ninguna otra ocasión en la que el asunto estuviese más fresco ni con la información tan acotada y exacta. Por otra parte, el hecho de que la acción se hubiera de realizar en ese momento eliminaba casi totalmente la posibilidad de olvido o extravío. La seguridad explota intensamente dos CTI: La transaccional (permite aglutinar procesos desestructurados convirtiéndolos en transacciones de rutina) y la secuencial (permite modificar la secuenciación de las tareas de un proceso y coordinar las que se realizan en paralelo).

– **Simplificación en la introducción y manejo de la información.**

Normalmente, en la tramitación de un expediente administrativo en el que intervienen varios departamentos, se requiere que por lo menos algunos de ellos copien los datos personales del interesado, así como otros datos de interés, en el expediente, al margen de que produzcan o no informes. Además, si el asunto debe ser tratado por la Comisión Informativa de Hacienda, debe redactarse un extracto para confeccionar el acta de la Comisión. Y si el traslado de la resolución ha de comunicarse al ciudadano interesado, como mínimo debe añadirse cierta información, como por ejemplo la preceptiva referente a los recursos a los que el ciudadano tiene derecho y sus plazos de interposición. El GHIA perseguía crear un “departamento continuo virtual” compuesto por los operadores de los diversos departamentos que intervenían en la confección de cada expediente. Dicho proceso abarcaba, por ejemplo, en un recurso de reposición formulado contra una liquidación tributaria, desde el registro de la instancia hasta que el recurrente recibía en su domicilio la contestación al recurso, pasando por todas las comprobaciones, contabilizaciones, informes, actas y envíos de correspondencia que fueran precisos.

En cierto modo, el GHÍA perseguía conseguir la cuadratura del círculo, a través de la realización de un corte perpendicular a la división clásica departamental, pero sin anular formalmente dicha estructura organizativa funcional y basada en los departamentos. Así, sólo el primero de los operadores de los distintos departamentos que intervenían en el expediente

introducía los datos del interesado⁷⁰. A partir de entonces, cada departamento incorporaba al expediente sus aportaciones y ejecutaba simultáneamente las acciones que procediesen dentro de los módulos correspondientes. El informe del expediente también era uno único en el que los sucesivos operadores de los departamentos habían ido incorporando sus aportaciones y comentarios. Tratándose de un departamento continuo, del que también formaba parte la Secretaría de la Comisión de Hacienda, el informe técnico del expediente (con frecuencia elaborado por más de un operador) estaba redactado de forma que fuera aprovechable en su integridad para la redacción del acta de la Comisión, así como también como texto motivador de la resolución que se comunicaba al ciudadano interesado⁷¹. Esto se conseguía a través de una pequeña adaptación en la redacción consistente en la sustitución de la primera persona del singular por la tercera del singular, es decir, los informes debían escribirse a modo de actas, o lo que es lo mismo, como si nos refiriéramos a una tercera persona y huyendo de formalismos. Por otra parte, si el técnico lo consideraba oportuno, por la responsabilidad o complejidad del informe, siempre podía redactar un informe completo que no se remitía al interesado de forma directa, sino que se incorporaba al expediente como un documento original más. El trabajo extra que generaba al técnico este caso excepcional era el de la elaboración adicional de un informe tipo adaptado a las actas y que se comunicaba al interesado. A tal fin, probablemente se limitaba a extraer del informe extenso la parte más “pública”.

Finalmente, cabe señalar que en este objetivo juegan un papel muy importante las CTI de automatización, la transaccional y la secuencial.

- **Control de gestión.** En principio, quizá dé la impresión de que el GHIA era capaz de proporcionar abundantes indicadores al proceso de Control de

⁷⁰ En realidad, únicamente introducía el NIF, porque el resto de datos personales eran extraídos por la aplicación directamente del Fichero de Personas y Entidades, siempre y cuando dicho NIF estuviera creado.

⁷¹ Automáticamente se asignaba a ese texto la información complementaria definida para cada acción en la combinación de las tablas del GHIA.

Gestión⁷², debido a la gran cantidad de datos que procesaba y que podía combinar de infinitas maneras. No era así por dos razones fundamentales:

1. La función primordial del GHIA no era la de transformar los datos en información, sino la de normalizar y garantizar la seguridad de los procesos administrativos. No debe despistarnos el hecho de que el GHIA realizase múltiples comprobaciones en las bases de datos corporativas de Salou y que operase directamente en ellas. Es evidente que la mejor información sobre cada aspecto de interés se hallaba, y sigue hallándose, siempre en su base de datos original y no de forma rebuscada en el GHIA. Por eso, si por ejemplo se quería conocer el total de impuestos directos liquidados y anulados en un periodo determinado, lo mejor era acudir directamente al módulo especializado (en este caso, el de Contabilidad o el de Recaudación Voluntaria), debido a su mayor nivel de especialización y versatilidad. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que se trataba de un gestor de expedientes bastante simple y limitado, por el hecho de haber sido realizado exclusivamente con recursos disponibles en el departamento de Informática. En cambio, tenía la ventaja de estar fabricado a medida del área de Hacienda de Salou. En este sentido, cabe destacar que aún hoy en día el problema de los indicadores sigue estando presente en este tipo de herramientas, incluso en las más avanzadas aplicaciones de *business intelligence*, lo que da una idea del gran logro que supuso en su día este sistema.
2. Los indicadores clásicos de gestión del área de Hacienda son en su mayoría claros y precisos. Además, independientemente de su naturaleza, suelen ser numéricos (p. ej. porcentajes de recaudación) o muy fácilmente obtenibles de su base de datos original (p. ej. variación porcentual de las domiciliaciones bancarias de un año respecto al anterior).

⁷² Definido como un conjunto de actuaciones encaminadas al cumplimiento de unos objetivos que van desde la identificación de los mismos hasta la puesta en marcha de acciones correctoras.

La contribución del GHIA a la obtención de buenos indicadores de gestión consistía en facilitar la comprobación de que los datos manejados eran correctos. Existía, sin embargo, un apartado en el que el GHIA constituía la base de datos original: Se trataba del control de la tramitación propiamente dicha de los expedientes. Así, la mayoría de listados definidos se centraban en esta faceta del programa (el resto de listados eran de comprobación), informando de las fases en que se encontraban los expedientes (p. ej. “expedientes no resueltos” o “expedientes pendientes de notificar”) y ofreciendo básicamente indicadores de eficiencia pues, con unos recursos humanos y materiales bastante estables, se conocía la cantidad de acciones realizadas por cada departamento, de qué asuntos se trataba, cuántos de ellos se habían notificado, etc. También se obtenían ciertos indicadores de calidad (p. ej. en el listado de “asuntos” se podía seleccionar cuantas reclamaciones se habían producido de un determinado tipo y conocer también cuantas de ellas se habían resultado de un modo favorable para el interesado). El Control de Gestión aprovecha las CTI de información y de conocimiento.

E. Funcionamiento real del GHIA: Ejemplo práctico paso a paso. A continuación se describe la trayectoria de un expediente, desde su inicio hasta el final, a través del GHIA. Se evita entrar en detalles superfluos para no perder el hilo de la exposición.

Una vez iniciada la aplicación, un funcionario del Área de Hacienda accedía al programa GHIA mediante un icono de acceso directo. Al introducir su clave de usuario y su contraseña, aparecía en pantalla el cuadro con la relación de expedientes que su departamento tenía acumulados y pendientes de resolver. De entrada, veía cuántos expedientes se encontraban pendientes de tramitación y de qué tipo eran. Seleccionando cualquiera de ellos con un clic sobre su línea, aparecía en pantalla la plantilla del expediente seleccionado. Con los “clics” adecuados, podía averiguar las personas que habían intervenido con anterioridad, qué habían hecho y cuándo. Conocía si alguna de ellas había dejado notas o incorporado información especial adjunta. También podía saber

si se había iniciado un informe y su contenido, así como los conceptos presupuestarios afectados (en su caso) y los importes correspondientes.

Supongamos que el operador no tenía ningún expediente pendiente o que prefería abrir uno nuevo en lugar de continuar con los que otros departamentos le habían trasladado. En este caso, el proceso se realizaba del siguiente modo: El operador abría la pantalla de expediente nuevo, en la que ya aparecía el departamento de inicio (el suyo) y la fecha de inicio (la de ese día). Seguidamente, introducía en su campo el NIF de la persona interesada y, en menos de dos segundos (siempre que hubiese sido previamente creado en la base de datos corporativa de personas y entidades), aparecía el nombre completo y la dirección la misma, datos que ya no se habrían de introducir más a lo largo de todo proceso.

Por contra, si existía algún error o los datos de la persona no aparecían en la base de datos de personas y entidades, el programa no le dejaba continuar. A continuación, se introducía el tipo de asunto a resolver. Si no recordaba la codificación o dudaba, bastaba con un clic en el campo del asunto para que apareciesen todos los asuntos disponibles de su departamento. Si el asunto se refería a una o varias liquidaciones cargadas en la Contabilidad de Ingresos, el operador seleccionaba en la pantalla el botón de conceptos y en la subpantalla que aparecía introducía el/los concepto/s presupuestarios correspondientes, incluyendo año y tipo de exacción (con un clic en el campo aparecía también la tabla), e introducía el número de liquidación. Si ya existía una liquidación con el número indicado, el concepto presupuestario y el NIF de la persona o entidad, entonces el GHIA entraba automáticamente en modo de consulta, presentando en pantalla el importe y los datos fundamentales de la liquidación seleccionada. Acto seguido, el operador indicaba la acción que iba a ejecutar, procediendo igual que había hecho al escoger el asunto (era imprescindible que la acción fuese compatible con el asunto, pues de lo contrario el programa no le dejaba avanzar).

Llegado a este punto, el operador validaba las operaciones realizadas. De inmediato, aparecía el número de expediente (según el numerador automático

correlativo del GHIA) y se abría automáticamente un informe cuyo nombre hacía referencia al número de expediente y en cuyo pie ya figuraba escrito un texto predeterminado por la combinación del asunto y la acción escogida. En el supuesto de que en este expediente al funcionario no le correspondiese ejecutar ninguna acción sujeta a acto administrativo, sino que simplemente estuviese realizando una comprobación previa a la resolución por parte de otro departamento (p. ej. si una liquidación se había notificado en el domicilio correcto o no), entonces su tarea se reducía a dejar constancia en el informe de su comprobación y a trasladarlo al departamento encargado de resolver dicho expediente. Dado que este operador no ejecutaba ninguna acción que implicase un acto administrativo, en el informe no aparecía ningún texto a pie de página en referencia a acuerdos tomados ni a los recursos aplicables. Para el traslado, bastaba con un clic sobre la opción de “traslado” y se abría una pantalla facilitándole todos los departamentos. Una vez señalado el departamento destinatario, el camino iniciado por el funcionario y su expediente se bifurcaban, pues la línea correspondiente a dicho expediente desaparecía de su pantalla de asuntos por resolver para aparecer automáticamente en el mismo cuadro de asuntos por resolver, pero en este caso de todos los operadores del departamento al que fue trasladado el expediente.

En definitiva, se diría que cada expediente era tratado como una pelota que iba pasando del tejado de un departamento a otro. Normalmente, cada vez que pasaba de un lugar a otro incorporaba algún valor añadido al trabajo, aunque no necesariamente. Lo más importante es que en todo momento, cualquier operador del sistema podía saber cómo y dónde se encontraba, desde cuándo, por qué otros departamentos había pasado y qué había incorporado en cada uno de ellos. En el momento en que un nuevo operario retomaba el expediente -pongamos que el funcionario trabajaba en el departamento de Recaudación Ejecutiva, el asunto consistía en un recurso de reposición con petición de anulación de una providencia de apremio y que, una vez analizados los antecedentes, se determinó que la acción procedente era la de confirmar el acto administrativo impugnado- y al validarla -dado que esta vez la propuesta del funcionario sí que está sujeta a un acto administrativo- se incorporaba automáticamente escrito en el pie del informe un texto especificando que el

órgano administrativo correspondiente había acordado desestimar el recurso interpuesto apareciendo también el pie de recurso, la forma y lugar de pago, etc. Previamente, dicho funcionario había continuado el informe donde lo había dejado el funcionario anterior, motivando además el por qué de la desestimación del recurso. Dicho informe se redactaba teniendo presente que su conjunto debía ser lo suficiente polivalente y reunir los requisitos jurídicos suficientes como para servir también de texto del acta de la Comisión Informativa de Hacienda, de las actas de la Comisión de Gobierno o del Pleno, así como del traslado que se notificaba al interesado cuando procediese.

Una vez ejecutada su tarea, y no habiendo ningún otro departamento que tuviera que trabajar más sobre el asunto, el funcionario realizaba un nuevo traslado al departamento llamado Secretaría de Hacienda. Este departamento se encargaba de todo lo referente a la preparación de las comisiones, confección de decretos, traslados y rectificaciones por parte de los órganos decisorios de las propuestas de resolución procedentes de los diferentes departamentos. En definitiva, la misión era la de velar por la formalización de los actos administrativos y su notificación a los interesados. Cuando el referido expediente llegaba a la Secretaría de Hacienda, un operador repasaba que incluyese todos sus elementos, designando con un clic el órgano administrativo competente para la adopción de la resolución definitiva y procedía al cierre técnico, lo que equivalía a dejar el expediente listo para la próxima Comisión de Hacienda. Ese día, se seleccionaban automáticamente todos los expedientes con cierre técnico generados desde una fecha concreta, quedando automáticamente configurados tanto el orden del día de la comisión como prácticamente el acta de la misma, con los puntos clasificados según los órganos administrativos competentes para resolver. Posteriormente, al acta se completaba incorporando los comentarios producidos durante la celebración de la comisión, así como las modificaciones de las propuestas técnicas.

Adoptadas las resoluciones, se efectuaban los distintos traslados y notificaciones. A partir de aquí, se controlaba todo el proceso de primeras y segundas notificaciones, así como las publicaciones en el BOP de aquellas acciones que jurídicamente lo requiriesen. Mediante el GHIA se generaban

también los acuses de recibo y las listas de personas citadas para su notificación. Una vez realizada la notificación, del tipo que fuese, el expediente desaparecía de todos los listados referidos a las distintas tareas pendientes y pasaba únicamente a formar parte del archivo de asuntos tratados.

En definitiva, se trataba de controlar los procesos del área de Hacienda de forma integral, es decir, desde el principio hasta el final. De lo contrario ¿De qué serviría un laborioso trabajo de comprobaciones, rectificaciones, resoluciones y actas si finalmente el resultado de todo el proceso no pudiera ser notificado a los interesados?

F. Conclusiones acerca de la puesta en marcha. Inicialmente, la aplicación tuvo un gran éxito, sobrepasándose los 1.100 expedientes GHIA ya en los siete primeros meses de funcionamiento. El programa llegó a funcionar al 100% en lo referente a control, seguimiento y comunicación, pero nunca logró estar en disposición efectiva de operar directamente y de forma automática sobre otros módulos de la aplicación contable, quizá porque la dificultad técnica de dicha automatización, así como su mantenimiento en perfectas condiciones, superaba con creces los beneficios que con ella se pretendían conseguir. Aún con estas limitaciones, el programa fue muy bien recibido desde el principio, resultando amigable y cómodo (Hernández, 1999), en gran parte porque en aquella época -año 1997, aproximadamente- todos los usuarios ya estaban bastante habituados al entorno Windows. En la formación básica de los operadores se insistió en la idea de que la aplicación era muy flexible y se podría adaptar a las necesidades de cada departamento. A raíz de este debate, surgieron una gran cantidad de sugerencias, gracias a las cuales el programa fue evolucionando y mejorando sus prestaciones, a la vez que se aprendía mucho acerca del funcionamiento del área. En este sentido, cabe destacar que la estructura del programa resultaba lo suficientemente robusta como para dar solución a todas las cuestiones planteadas sin necesidad de cambios profundos en la misma.

En cuanto al impacto de la implantación del programa GHIA en la organización del Área de Hacienda, puede decirse que este fue mínimo. En parte porque no

agredía directamente a la estructura clásica departamental y en parte porque en particular, los integrantes del área de Hacienda ya estaban acostumbrados a trabajar de forma interrelacionada. Lo que sí pudo contrastarse fue cierta pérdida de peso específico de los mandos intermedios (pocos en este caso, al tener una estructura bastante reducida). En cambio, el impacto sobre el funcionamiento del Área fue bastante tangible, aumentando la sensación de orden y seguridad en la realización de las tareas. Incluso quizás algunas veces se atribuyeron méritos al GHIA en mejoras que se debían más bien al simple hecho de haber analizado antes los temas a fondo. En cualquier caso, lo importante fue que, entre unas cosas y otras, la normalización se llevó a cabo con éxito.

G. Evolución del aplicativo: El GHIA versión 2.00. Aunque la primera versión del programa GHIA resultó ser de gran utilidad en la normalización de los trámites administrativos del área de Hacienda, funcionando de manera óptima durante un largo periodo de tiempo, poco a poco fueron surgiendo diferentes aspectos que acabaron convirtiéndose en determinantes de cara al abandono de su mejora, para centrarse en la realización de una nueva versión del aplicativo, destacando los siguientes:

- Las sugerencias de mejora y adaptación realizadas por parte de los departamentos del área que no podían satisfacerse mediante simples evoluciones o “parches” en el programa existente, ya que la arquitectura de su software no lo permitía.
- La utilización incorrecta o la no utilización de ciertas acciones o asuntos debido al desconocimiento, el abandono de la formación, la falta de ajuste inmediato entre la acción real y la acción tipificada o simplemente la falta de interés, provocando que los códigos más usados fueran siempre los mismos, es decir, los más genéricos (p. ej. DONCOM), desvirtuando la tramitación de los expedientes y demandando un profundo replanteamiento de la aplicación.

- Debido igualmente a todo lo anterior, la tramitación de ciertos expedientes puntuales, específicos o esporádicos (p. ej. expedientes de aprobación o modificación del presupuesto, liquidación, cuenta general o de revisión de precios) prescindiendo de la aplicación.
- La actualización del “programa informático de gestión integrada municipal” (GIM), que incluía los módulos de Contabilidad, Gestión Tributaria, Recaudación Voluntaria, Ejecutiva y Fichero Unificado de Ciudadanos, entre otros, al entorno Windows, sobre el cual operaba (en lugar de sobre el antiguo Unix) mediante una base de datos llamada Ingres (en lugar de la Informix de la primera versión).
- El creciente desinterés hacia una aplicación madura y en la recta final de su vida útil. Así, con frecuencia se olvidaba anexar archivos con informes o documentos importantes, anotar los asientos contables o los números de cargo de las liquidaciones, impidiendo sacar partido de todo su potencial. De hecho, tampoco se veía la necesidad de disponer de todo este tipo de información la cual, por otro lado, era igualmente fácil de obtener (tanto por los mandos como por el personal de base), bien a través de otros medios más “informales” (preguntando) o bien mediante las aplicaciones específicas (programa GIM), mucho más potentes. Todo ello provocaba que los pocos mandos “leales” al GHIA que quedaban hubiesen de estar constantemente encima de los operadores para que no olvidasen unas rutinas que no habían llegado nunca a entender y que veían como algo impuesto desde la cúspide directiva pero sin demasiado sentido. Tanto fue así que la aplicación acabó valorándose solo como un mero trámite por el que necesariamente (aunque no siempre, como hemos visto) debían pasar los asuntos o expedientes para poder llegar a la Comisión Informativa de Hacienda.
- La falta de plantillas y pies de documento específicos para procedimientos no habituales y el abandono de la evolución y actualización a las nuevas disposiciones jurídico-administrativas en los procedimientos de recaudación.

- La falta de proyección de la aplicación y de sus posibilidades fuera del área de Hacienda, más allá de la cual no se la conoce con exactitud, lo cual genera numerosas dudas y reticencias acerca de su funcionamiento por parte del resto de departamentos, que la ven como algo extraño, estanco y vedado a su conocimiento.
- Finalmente, y debido a problemas de integración, el programa GHIA nunca llegó a automatizar de manera directa y suficientemente fiable la generación de cargos o asientos contables en las aplicaciones de Recaudación o Contabilidad, respectivamente, de la base de datos Informix. Con estos antecedentes, parecía casi imposible lograr dicha integración con el nuevo programa de gestión integrada GIM lo cual, unido a todo lo anterior, hacía necesaria la realización de una nueva versión del aplicativo.

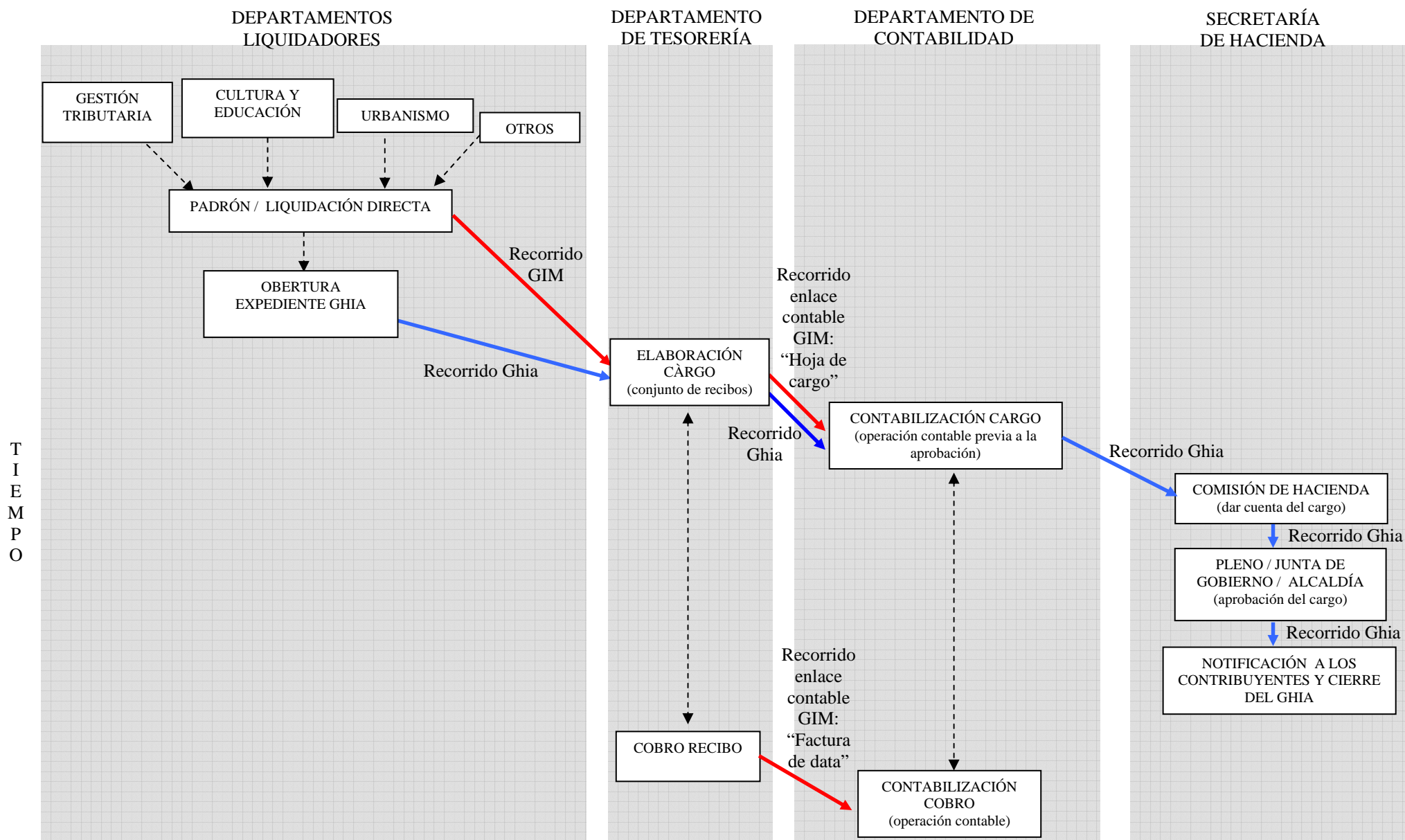
Los primeros trabajos sobre la nueva versión se iniciaron a mediados del año 2005. La idea básica era la de adaptar el aplicativo a la nueva versión del programa GIM, implantada ya desde el año 2000, que ofrecía (y sigue ofreciendo en la actualidad, puesto que continúa en servicio) interesantes prestaciones de cara a la transversalidad de los flujos y a la gestión por procesos. Una de las más importantes era la posibilidad de enlazar diferentes módulos con el de Contabilidad, de manera que su operativa pudiera ser automáticamente traducida a apuntes contables. Así, por ejemplo, las relaciones mensuales de nóminas generadas mediante el módulo de RRHH pueden contabilizarse una a una con sólo apretar un botón. Sin embargo, y sin perjuicio de las nóminas, el “enlace contable” alcanza su máxima expresión en la ejecución del presupuesto de ingresos, permitiendo traspasar de manera directa y automática toda la operativa efectuada sobre los recibos del módulo de Recaudación (tanto voluntaria como ejecutiva) y de Tesorería: Cargos de padrones, anulaciones, cancelaciones, cobros, devoluciones de ingresos, fraccionamientos de deudas, rehabilitación de recibos fallidos, contabilización de recargos de apremio, intereses de demora y costas procedimentales.

Así pues, con la nueva versión se pretendía dotar al área de Hacienda de un soporte actualizado capaz de cubrir la vertiente jurídico-administrativa de la

tramitación de los expedientes de ingreso y de gasto, puesto que la parte técnico-numérica o de contabilización, si se quiere, ya estaba cubierta con la nueva aplicación GIM. Las principales novedades, aparte de la integración con el GIM, consistían en una profunda revisión de los asuntos y las acciones, así como de la correspondencia existente entre los mismos, simplificando en la medida de lo posible los trámites a efectuar; un mayor control de la situación del expediente; la posibilidad de anexar informes en otros formatos de archivo además del Word (hojas de cálculo, presentaciones, pdf, etc.); la incorporación de plantillas asociadas específicas para cada tipo de procedimiento y, finalmente, la adopción de un entorno más atractivo y con mayores posibilidades que las disponibles hasta el momento (gráficos, estadísticas, flujos de procedimiento, etc.). En definitiva, se trataba de igualar la transversalidad conseguida en el aspecto técnico-numérico-contable por el nuevo GIM, adaptando la aplicación a la gestión por procesos y a las nuevas tecnologías, así como dotándola de nuevas funcionalidades carentes en las aplicaciones especializadas del área.

El recorrido de los flujos jurídico-administrativo (aplicación GHIA) y técnico-numérico o de contabilización (aplicación GIM) en el procedimiento de ejecución del presupuesto de ingresos queda reflejado en la figura siguiente:

Figura 28: Flujoograma del procedimiento de ejecución del presupuesto de ingresos del Ayuntamiento de Salou.



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

En la práctica, la complementariedad entre dichos flujos nunca se consiguió, puesto que la versión 2.00 del GHIA no llegó a ver la luz, abandonándose el proyecto. En cambio, el “enlace contable” del GIM ha continuado funcionando de manera óptima hasta nuestros días. De hecho, recientemente se ha iniciado un procedimiento de licitación para contratar una evolución del aplicativo que, conservando todas sus actuales funcionalidades, solucione las carencias de la versión precedente y a la vez sea compatible con los nuevos requerimientos tecnológicos, en especial con el entorno html.

En cuanto a la versión inicial del GHIA, continuó utilizándose agónicamente y por simple inercia hasta que una inundación dañó los servidores informáticos que la albergaban, perdiéndose definitivamente. Coincidiendo con una época convulsa y de pérdida de peso institucional del área de Hacienda, sin apenas defensores y con muchos detractores, el programa fue substituido por una simple tabla Excel y una serie de correos electrónicos sin guardar demasiada conexión ni método de funcionamiento. Por otra parte, el antiguo archivo físico de expedientes GHIA, ordenado y de fácil acceso, dio paso al almacenamiento en cajas, resultando imposible su búsqueda o consulta sin la ayuda de la responsable de la Secretaría de Hacienda. Y así ha continuado hasta nuestros días.

6.3.3.2 Antecedentes de la normalización de procesos corporativos a nivel global.

A mediados de 2006, y estando casi finalizada la primera versión del organigrama de personal, parte del equipo de trabajo que había participado en su confección fue emplazado por el regidor de Gobernación del anterior gobierno municipal para que intentase elaborar una primera aproximación del mapa de procesos corporativo. Quería aprovecharse el impulso y la inercia de la RPT, así como el aceptable entendimiento alcanzado entre los miembros de la comisión elaboradora, habida cuenta de que su conocimiento global de la organización, tanto inicial como adquirido durante dicha etapa, les convertía en aquel momento en los mejores especialistas para la consecución de dicho objetivo. En este sentido, aunque lo ideal hubiese sido elaborar primero los

mapas de procesos y después adaptar las necesidades de personal a los mismos, la visión tradicional y por funciones propia de la cultura organizativa del Ayuntamiento salouense en aquel momento, la dificultad y la falta de poder de decisión suficiente para resolver ciertas situaciones históricas de ineficiencia en la distribución del personal, así como el desconocimiento y la escasa confianza en las nuevas técnicas de gestión, hizo que prevaleciera en primer lugar la plasmación del *statu quo*, es decir, del organigrama existente, antes que la del organigrama *a posteriori*, planificado en base a criterios objetivos de gestión por procesos.

Este hecho coincidió con la convocatoria, por parte del Ministerio de Administraciones Públicas y del Ministerio de Industria, Comercio y turismo, de una serie de subvenciones para la modernización administrativa de los entes locales, a las cuales se optó a través del departamento de Informática, cuyo responsable también se unió al proyecto. De forma paralela, empezaron a mantenerse contactos con otras administraciones locales pioneras o destacadas en la materia, con la intención de estudiar su sistema de trabajo y, especialmente, la posibilidad de adoptar para Salou alguna de las aplicaciones informáticas de gestión de procesos utilizadas por ellas, tanto gestores de expedientes como herramientas más elaboradas de *business intelligence*. A tal fin, la Diputación de Tarragona, a través del Sr. Enric Brull, director del Organismo Autónomo para la Sociedad de la Información (OASI), realizó sendas jornadas de presentación de la aplicación de gestión de expedientes BOONSAI, elaborada por una *spin off* de la URV. También se asistió a la presentación de una aplicación del mismo tipo desarrollada por la Diputación de Barcelona y además, técnicos de los departamentos de Personal e Informática viajaron a Alcobendas y a Sant Cugat del Vallès para conocer *in situ* el funcionamiento de sus programas de gestión integrada de RRHH.

A pesar de su marcado componente político -en cuanto a su realización y urgencia, no en relación a su verdadero contenido ya que, como suele suceder en estos casos, se trataba de “vender” la iniciativa sin importar la forma como se llevara a cabo ni sus posibles implicaciones en el funcionamiento organizativo, a menudo mucho más importantes (para bien y para mal) de lo

que en aquel momento se pudiera imaginar- y a la falta de transparencia del proyecto de modernización, que “apenas era conocido por el resto de personal”, el equipo prosiguió su trabajo con cierta independencia y relativo interés, debido en gran parte al indudable atractivo de la materia⁷³. Así, se dibujaron algunos procesos (provisión de puestos de trabajo, tramitación de expedientes de responsabilidad patrimonial, ejecución del presupuesto de ingresos y gestión de subvenciones recibidas, entre otros), aunque sin seguir ningún método de representación común establecido ni diferenciar entre procedimientos internos y externos, o de atención al público.

Se fijó un plazo máximo de 6 meses para la realización del proyecto, excesivamente corto teniendo en cuenta que coincidía prácticamente con el fin del mandato corporativo (mayo de 2007). En ese período, claramente preelectoral, la falta apoyo institucional y de impulso por parte de los políticos, dedicados casi por completo a la campaña, unido al desconocimiento y a la ausencia de implicación a nivel global por parte de los trabajadores, puesto que la actividad del equipo de trabajo, aunque conocida, se desarrollaba completamente al margen del resto de la organización, provocaron el abandono temporal de los trabajos hasta la siguiente legislatura. Aún así, se había creado un precedente que ya nunca se volvería a abandonar.

6.3.3.3 La normalización de los procedimientos de atención al público: El proceso de implantación de la Oficina de Atención Ciudadana (OAC).

Con el cambio de legislatura, en mayo de 2007, la actividad modernizadora adquirió una nueva dimensión. El equipo de gobierno municipal entrante, renovado casi por completo, decidió apostar fuertemente por el nuevo tipo de gestión, entendiéndolo como un proceso necesario, global e integrador del conjunto de la organización, e impulsándolo sin ambages con el objetivo de conseguir ofrecer una mayor eficacia y un mejor servicio al ciudadano. En este sentido, una de las primeras actuaciones contempladas en su programa político

⁷³ Según se desprende de la opinión de los miembros de la comisión operativa de normalización de procesos (entrevista SA E4).

fue la creación de una Oficina de Atención Ciudadana (OAC), considerándola como una de las partes visibles más importantes de la acción de gobierno.

A. Concepto. Se trata de un servicio municipal especializado en atender las demandas del ciudadano en sus relaciones con el Ayuntamiento. En la actualidad, esta atención se encuentra dispersa por las ventanillas de atención al público de los diferentes departamentos que prestan esta función. La novedad de la OAC reside en el hecho de que se integran en un solo espacio físico casi la totalidad de gestiones que implican relación directa con el ciudadano, tanto presencialmente como por vía telefónica o a través de Internet.

B. Objetivos. La novedad más importante es la gestión orientada a la calidad en la atención al ciudadano. Tradicionalmente, por la misma inercia burocrática de la administración, la atención al ciudadano se ha entendido como una tarea residual que distorsionaba la celeridad en la gestión interna de los expedientes. No obstante, la legislación cada día garantiza más derechos a los ciudadanos, los cuales a su vez exigen un mayor grado de calidad en todo aquello que tiene que ver con sus gestiones administrativas. Ante este hecho, se impone la creación de unidades especializadas con empleados formados en técnicas y normativa de atención al público, legislación sobre protección de datos personales, idiomas, nuevas tecnologías, trámites administrativos, etc. Ello implica dignificar la figura del funcionario que se encuentra “de cara al público”, para convertirlo en “informador ciudadano” con una preparación especializada. Por tanto, en este caso, los principales valores son el servicio al ciudadano y la mejora continua.

C. Competencias. La OAC pretende ser una unidad especializada en la función de informar acerca de todas las actividades del Ayuntamiento y, al mismo tiempo, asumir tareas de ejecución y seguimiento de determinados trámites municipales. Para ello, ha de gestionar autónomamente trámites sencillos y rutinarios, pero de gran importancia cuantitativa y con una fuerte dimensión relacional con el ciudadano, que actualmente se encuentran distribuidos por los diferentes servicios municipales.

Si bien el traspaso de competencias será progresivo, la OAC pretende llevar a cabo la mayoría de las gestiones que impliquen relación directa con el ciudadano. Por lo que respecta a la atención al público, su complejidad técnica requiere una preparación específica. Se trata del caso, por ejemplo, de consultas sobre normativa arquitectónica, atención personalizada previa a la obtención de ayudas, etc. En estos casos, desde la OAC se gestionará un aplicativo informático de cita previa que permitirá la derivación al especialista correspondiente. También se estudiará la posibilidad de que los especialistas atiendan personalmente en las instalaciones de la OAC en un horario determinado.

D. Operativa y delimitación de responsabilidades. La OAC no es un Ayuntamiento paralelo, sino solamente una extensión de los procedimientos de atención al público, trasferidos por los departamentos que anteriormente realizaban dicha función y unificados en un mismo espacio físico. Por ello, y aunque la oficina puede gestionar algunos trámites propios, la responsabilidad sobre cada asunto continúa en manos de los departamentos de origen, de la misma manera que el Archivo Municipal no responde de los trámites contenidos en los expedientes que almacena, ni el departamento de Informática responde del uso que los empleados hagan del correo electrónico o de la Intranet. Así pues, como unidad de soporte, la OAC responde exclusivamente de todo aquello relacionado con la atención al público: Cumplimiento de la legislación lingüística y de protección de datos personales, corrección en el trato y gestión informatizada, entre los más importantes.

Dentro de cada área existirá un encargado que ha de actuar de enlace permanente con la OAC, garantizando la actualización normativa, indicando directrices a seguir o, en general, resolver cualquier incidencia que se presente. Este *feedback* ha de ser fluido y continuo. De este modo, cuando un departamento delega en la OAC la atención al público respecto a un determinado asunto, se producen los siguientes casos:

- El departamento de origen es el responsable de mantener informada a la OAC sobre los cambios normativos y directrices a aplicar respecto a ese determinado trámite (plazos de inscripciones, criterios, consejos, etc.)
- Si el trámite es de resolución inmediata (por ejemplo, volantes de empadronamiento, inscripciones a actividades o simplemente cualquier tipo de información), el informador de la OAC introduce la gestión en la base de datos para que el departamento de origen tenga conocimiento de su realización y a los efectos oportunos.
- Si el trámite no es de resolución inmediata, sino que implica la obertura de un expediente, la OAC solamente dispone de la competencia para registrar de entrada la documentación e informar al ciudadano solicitante sobre aspectos como los pasos que éste deberá realizar, plazos, recursos, tasas o estado de tramitación del expediente (cuando se implante el programa de gestión de expedientes corporativo). En este caso, la responsabilidad sobre la tramitación y resolución del asunto corresponderá al departamento interno de origen.

Por tanto, solamente se delega la dimensión puramente relacional, y nunca las gestiones o decisiones que hayan de determinar el tiempo, la forma y el contenido de una determinada resolución. Incluso los trámites de resolución inmediata que empiecen y acaben en la OAC (inscripciones en actividades, altas en el registro de animales de compañía, etc.) se ejecutaran según el tiempo, la forma y el contenido que previamente haya determinado el departamento de origen.

E. Personal de la OAC. El planteamiento inicial (todavía en vigor) estaba basado en los principios de voluntariedad y de selección interna. A tal fin, se realizó un llamamiento a todo el personal de la organización susceptible de querer participar en el procedimiento de selección interna de futuros “informadores ciudadanos” de la OAC. Una vez finalizado dicho proceso, los responsables de cada departamento deberán redistribuir las funciones de tipo interno entre los empleados que no han optado a los nuevos puestos.

F. Plazos de implantación. Su puesta en funcionamiento estaba prevista para finales del primer semestre de 2008 y los plazos se están cumpliendo, puesto que en junio de 2008 ya ha empezado a operar en fase de prueba, aunque en una ubicación provisional, ya que la definitiva estará lista a principios de septiembre. No obstante, la asunción de competencias será progresiva.

G. Proceso de implantación. Hasta el momento, y hasta su puesta en funcionamiento, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

1. Implantación del organigrama del proceso, distinguiendo entre el impulso político y el impulso técnico, ambos debidamente coordinados entre sí.
 - Órganos políticos: Por parte del actual Equipo de Gobierno existe una firme voluntad de llevar a cabo esta iniciativa. Dicho impulso político está coordinado por el regidor de Coordinación Institucional y Participación.
 - Órganos técnico-administrativos: Representados por la Comisión de Implantación de la OAC (CIOAC). Compuesta por 9 personas, entre coordinación política, responsables técnicos de áreas estratégicas, soporte jurídico, soporte técnico y coordinación operativa, a las que se unen regularmente varios políticos del Equipo de Gobierno; dicha comisión se reúne dos veces a la semana desde septiembre de 2007 y sus funciones son las siguientes:
 - Diagnóstico inicial de la atención al público.
 - Diseño del calendario de implantación.
 - Determinación de los procesos a traspasar.
 - Reingeniería, simplificación y normalización de los mismos.
 - Diseño de las herramientas para el traspaso (plantillas, encuestas...)
 - *Benchmarking* y trabajo de campo con referentes externos.
 - Protocolización informática.
 - Determinación de los recursos materiales y humanos.
 - Diseño de un plan formativo para los informadores ciudadanos.

- Coordinación con el liderazgo político del proceso.
 - En general, cualquier otra función que sirva para operativizar la implantación de la OAC.
2. Investigación bibliográfica inicial, de tipo general y orientativa sobre el tema en cuestión.
 3. Elaboración del cronograma de implantación, según el detalle del cuadro siguiente:

Cuadro 19: Cronograma de implantación de la OAC del Ayuntamiento de Salou.

	OCTUBRE 07	NOVIEMBRE 07	DICIEMBRE 07	ENERO 08	FEBRERO 08	MARZO 08	ABRIL 08	MAYO 08	JUNIO 08
FASE PREPARATORIA. EXPLORACIÓN Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA ATENCIÓN AL PÚBLICO MUNICIPAL	Presentación del proyecto, recogida de información inicial, organización, diagnosis participativa, puntos fuertes y áreas de mejora	Encuesta externa. Vaciados parciales según necesidades.					Publicación y análisis resultado encuesta externa		
			Encuesta interna al personal (a través de la Intranet municipal)			Publicación y análisis resultado encuesta interna			
DETERMINACIÓN DE LOS TRÁMITES A IMPLANTAR	La CIOAC normaliza las fichas de los procedimientos elaboradas por los Referentes de Área (RA), manteniendo reuniones periódicas con ellos								
	Reunión con el director del Organismo Autónomo para la Sociedad de la Información (OASI)					Reunión con el director del Organismo Autónomo para la Sociedad de la Información (OASI)			
SELECCIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL			Anuncio al personal interno (administrativos/auxiliares)	Aprobación de la modificación de la RLT y fichas descriptivas	Elaboración y publicación de las Bases de selección	Proceso selectivo		Curso de formación	Adscripción a la OAC e inicio de las prácticas en la ubicación provisional
INFRAESTRUCTUR A Y MOBILIARIO							Licitación y contratación		Inicio de las obras. Entrega en septiembre
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	Adaptación según las necesidades que vayan surgiendo a lo largo del proceso de implantación								
	Elaboración del programa de fichas							Licitación del gestor de colas y del gestor de expedientes	

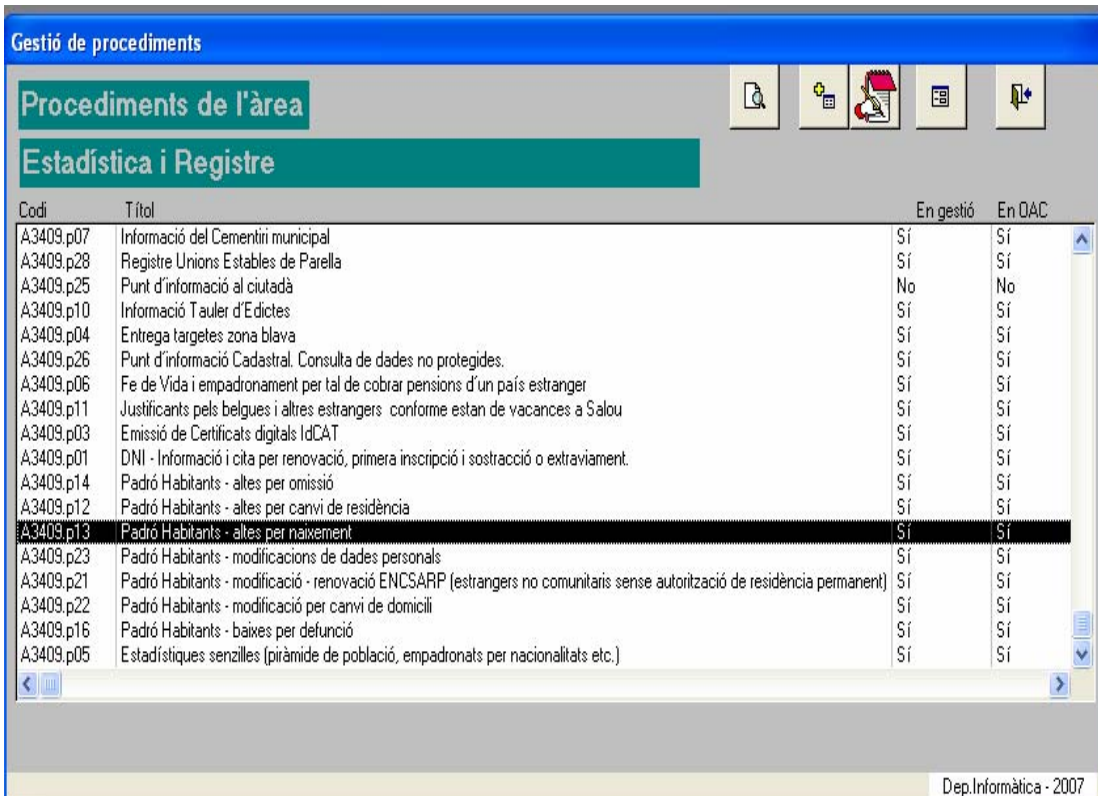
Fuente: Ayuntamiento de Salou

4. Visita y entrevista con los responsables de las OAC de Cambrils, Reus y Tarragona⁷⁴, y primera reunión de asesoramiento (octubre de 2007) con el responsable de OASI, Organismo Autónomo para la Sociedad de la Información, dependiente de la Diputación de Tarragona.
5. Inicio del proceso de diagnóstico interno de la atención ciudadana. Creación por parte de la CIOAC de unos formularios que permiten obtener información inicial acerca de los trámites que implican atención al público. Dichos formularios se cumplimentan por el propio personal, distinguiendo entre:
 - Responsables de departamento. Son los que en última instancia deberán determinar qué funciones se traspasan realmente a la OAC, priorizando aquellos procedimientos que impliquen atención al público: Información ciudadana, trámites sencillos y repetitivos pero relevantes cuantitativamente y con una fuerte dimensión relacional externa. Deben trabajar de manera conjunta con los referentes de área (RA) e, indirectamente y a través de éstos, con la CIOAC.
 - Referentes de área (RA). Designados consensuadamente por sus respectivos responsables de departamento y por la CIOAC, se trata de personal que conoce de primera mano los trámites de atención al público de su área (tipo de trámite, frecuencia, si implican generación de un expediente, tiempo de resolución, etc.). Por ello, tienen como función rellenar los formularios con los procedimientos a traspasar, de manera que puedan ser operativizados por la OAC. Se organizan en grupos de trabajo específicos y mantienen reuniones periódicas. La lista de RA es flexible y dinámica, puesto que su composición (inicialmente, de 16 miembros) irá variando en función de las necesidades que vayan surgiendo conforme avance el proceso de implantación.

⁷⁴ Con posterioridad, se nos informa que también se realizó una visita a la OAC de Sant Feliu de Llobregat, con el objetivo de estudiar la implantación, funcionamiento y resultados de su aplicativo de gestión de colas.

La información recopilada mediante los citados formularios se almacena y normaliza a través de una sencilla aplicación informática elaborada por el Ayuntamiento. Hasta que no se implante el gestor de expedientes corporativo⁷⁵, adquirido recientemente, dicha aplicación servirá de guía para los informadores de la OAC, a la vez que de referente para las tareas de configuración de los parámetros del nuevo programa. A modo de ejemplo, cuando éstos atiendan la realización de un determinado trámite, se encontrarán en sus pantallas de ordenador una interfaz similar a la siguiente (procedimiento nº 13 *Altas por nacimiento en el Padrón Municipal de habitantes*, perteneciente al departamento de Estadística y Registro):

Pantalla 2: Lista de procesos de atención al público: Registro y Estadística.



Codi	Títol	En gestió	En OAC
A3409.p07	Informació del Cementiri municipal	Sí	Sí
A3409.p28	Registre Unions Estables de Parella	Sí	Sí
A3409.p25	Punt d'informació al ciutadà	No	No
A3409.p10	Informació Tauler d'Edictes	Sí	Sí
A3409.p04	Entrega targetes zona blava	Sí	Sí
A3409.p26	Punt d'informació Cadastral. Consulta de dades no protegides.	Sí	Sí
A3409.p06	Fe de Vida i empadronament per tal de cobrar pensions d'un país estranger	Sí	Sí
A3409.p11	Justificants pels belgues i altres estrangers conforme estan de vacances a Salou	Sí	Sí
A3409.p03	Emissió de Certificats digitals IdCAT	Sí	Sí
A3409.p01	DNI - Informació i cita per renovació, primera inscripció i sostracció o extraviament.	Sí	Sí
A3409.p14	Padró Habitants - altes per omisió	Sí	Sí
A3409.p12	Padró Habitants - altes per canvi de residència	Sí	Sí
A3409.p13	Padró Habitants - altes per naixement	Sí	Sí
A3409.p23	Padró Habitants - modificacions de dades personals	Sí	Sí
A3409.p21	Padró Habitants - modificació - renovació ENCSARP (estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent)	Sí	Sí
A3409.p22	Padró Habitants - modificació per canvi de domicili	Sí	Sí
A3409.p16	Padró Habitants - baixes per defunció	Sí	Sí
A3409.p05	Estadístiques senzilles (piràmide de població, empadronats per nacionalitats etc.)	Sí	Sí

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

Una vez seleccionado el procedimiento adecuado, aparecerá una nueva ventana con sus principales características, así como la descripción paso a paso de cada uno de sus trámites, hasta llegar al máximo nivel de detalle en cada uno de ellos (forma de proceder, particularidades, etc.):

⁷⁵ En este sentido, véase el apartado 6.3.3.4 La normalización de los procedimientos internos: El proceso de implantación del Gestor de Expedientes Corporativo.

Pantalla 3: Descripción del proceso de alta por nacimiento en el padrón.

Gestió del procediment

Gestió del procediment

Codi

A3409.p13

31

Titul

Padró Habitants - altes per naixement

Versió:

1

Tipus proc

Extern

Proc.OAC

Si

En Gestió:

Si

Objecte

Donar d'alta un recent nascut que resideix a Salou, en el Padró Municipal d'Habitants.

Qui ho pot sol·licitar (si és l'interessat o pot ser qualsevol persona)

Un familiar del menor

Canals de transmissió (presencial, internet...), Lloc i horaris

Presencial

Documents que ha de portar el sol·licitant

Si el recent nascut s'empadrona amb els dos pares, original i fotocòpia de:
- Document d'identitat del familiar que ve a fer el tràmit.
- Llibre de família on figurei el recent nascut i Document d'identitat del menor, si en té.
A més:
1.- Si només s'empadrona amb un dels pares:

Dates en què es pot sol·licitar

Durant tot l'any

Cost del servei

Gratuit

Temps mig d'atenció

3 minuts

Es de resolució immediata?

No

Es de caràcter informatiu?

No

Genera expedient administratiu

No

Resolució (en dies)

Termini legal

Termini normal

Mostradors addicionals pels que ha de passar el sol·licitant per completar el procediment

Cap

Departaments participants

Estadística i Registre

Silenci administratiu

Positiu

Negatiu

Legislació aplicable

Reial Decret 1690/86, d'11 de juliol, Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals.
Llei 4/1996, de 10 de gener, que modifica la Llei

Recordem que s'han d'adjuntar els impresos relacionats (formulari, instància, ...)

Tràmits

Descripció del tràmit, pas a pas

Pas

Lloc de treball

1

INFORMADOR GESTOR OAC

Comprova la identitat del familiar del menor que ve a fer el tràmit i la documentació aportada.

2

INFORMADOR GESTOR OAC

Fa fotocòpies de la documentació, si no les aporta l'interessat

3

INFORMADOR GESTOR OAC

Complimenta el full padronal (DOC. SOL·LICITUD FULL D'INSCRIPCIÓ)

4

INFORMADOR GESTOR OAC

Fa signar el full padronal al familiar del menor (a l'espai: firma d'una persona major d'edat inscrita anteriorment) i adjunta tota la documentació aportada.

5

INFORMADOR GESTOR OAC

Introdueix les dades mitjançant l'aplicatiu GIM-PADRO HABITANTS

Òrgan que resol:

No procedeix

Altres òrgans

Elaborat per

Elena Casadó

Data elaboració

14/04/2008

Revisat per

Comissió OAC

Data revisió

22/05/2008

Responsable del procediment

Cap d'Estadística i Registre

Data aprovació

22/05/2008

Freqüència mensual

>=20 y <30

Procediments durant l'any 2006 (aprox.)

281

Idiomes d'atenció al sol·licitant

Català

Castellà

Francès

Anglès

Altres

Instruccions de treball relacionades

Actualitzar les dades dels altres integrants del nucli familiar empadronats amb anterioritat (núm. telèfon, nivell d'estudis, núm. DNI dels menors que abans

Observacions

Models: PAD. HAB. AUTORITZACIÓ-MENORS.
PAD. HAB. DECLARACIÓ JURADA-MENORS.

Gestió del procediment

Codi

A3409.p13

31

Titul

Padró Habitants - altes per naixement

Versió:

1

Tipus proc

Extern

Proc.OAC

Si

En Gestió:

Si

Objecte

Donar d'alta un recent nascut que resideix a Salou, en el Padró Municipal d'Habitants.

Qui ho pot sol·licitar (si és l'interessat o pot ser qualsevol persona)

Un familiar del menor

Canals de transmissió (presencial, internet...), Lloc i horaris

Presencial

Documents que ha de portar el sol·licitant

Si el recent nascut s'empadrona amb els dos pares, original i fotocòpia de:
- Document d'identitat del familiar que ve a fer el tràmit.
- Llibre de família on figurei el recent nascut i Document d'identitat del menor, si en té.
A més:
1.- Si només s'empadrona amb un dels pares:

Dates en què es pot sol·licitar

Durant tot l'any

Cost del servei

Gratuit

Temps mig d'atenció

3 minuts

Es de resolució immediata?

No

Es de caràcter informatiu?

No

Genera expedient administratiu

No

Resolució (en dies)

Termini legal

Termini normal

Mostradors addicionals pels que ha de passar el sol·licitant per completar el procediment

Cap

Departaments participants

Estadística i Registre

Silenci administratiu

Positiu

Negatiu

Legislació aplicable

Reial Decret 1690/86, d'11 de juliol, Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals.
Llei 4/1996, de 10 de gener, que modifica la Llei

Recordem que s'han d'adjuntar els impresos relacionats (formulari, instància, ...)

Tràmits

Descripció del tràmit, pas a pas

Pas

Lloc de treball

5

INFORMADOR GESTOR OAC

Introdueix les dades mitjançant l'aplicatiu GIM-PADRO HABITANTS.

6

INFORMADOR GESTOR OAC

Rubrica el full padronal. En aquest moment pot rectificar si veu que s'ha equivocat en alguna dada.

7

INFORMADOR GESTOR OAC

Passa a la Cap d'Estadística els fulls padronals i la documentació adjunta, diàriament.

8

CAP D'UNITAT ESTADÍSTICA

Fa les comprovacions que estima pertinents

Òrgan que resol:

No procedeix

Altres òrgans

Elaborat per

Elena Casadó

Data elaboració

14/04/2008

Revisat per

Comissió OAC

Data revisió

22/05/2008

Responsable del procediment

Cap d'Estadística i Registre

Data aprovació

22/05/2008

Freqüència mensual

>=20 y <30

Procediments durant l'any 2006 (aprox.)

281

Idiomes d'atenció al sol·licitant

Català

Castellà

Francès

Anglès

Altres

Instruccions de treball relacionades

Actualitzar les dades dels altres integrants del nucli familiar empadronats amb anterioritat (núm. telèfon, nivell d'estudis, núm. DNI dels menors que abans

Observacions

Models: PAD. HAB. AUTORITZACIÓ-MENORS.
PAD. HAB. DECLARACIÓ JURADA-MENORS.

INFORMADOR GESTOR OAC

Fa signar el full padronal al familiar del menor (a l'espai: firma d'una persona major d'edat inscrita anteriorment) i adjunta tota la documentació aportada.

Forma de procedir: com es fa?

(En el cas que aquest familiar no estigui empadronat en el mateix domicili on s'empadroni el menor s'indicarà en aquest espai de signatura)

Fuente: Ayuntamiento de Salou

El trabajo de recopilación continúa realizándose en la actualidad y, en cierta manera, continuará siempre, debido a la reingeniería de procesos. Actualmente, el estado de los procesos de atención al público es el siguiente:

Tabla 4: Estado de ejecución de los procesos de atención al público.

Área	Procedimientos				
	Iniciales	Seleccionados	Informativos	Detallados	Referente de área
ALCALDIA	1	1	0	0	RE
PROMOCIÓN	13	9	3	5	ME
CULTURA / EDUCACIÓN	23	18	5	4	HR
ESTADÍSTICA	28	23	2	22	JR
HACIENDA	26	3	0	3	JR
JUVENTUD	8	5	4	0	ME
MEDIO AMBIENTE	9	9	4	1	RE
RRHH	4	4	1	4	HR
SEGURIDAD	4	0	0	0	ME
SERVICIOS SOCIALES	37	3	0	2	RE
TURISMO	6	3	1	0	EM
URBANISMO	11	10	1	3	EM
DEPORTES	8	8	1	7	ME
CONTRAT. Y PATRIM.	18	0	0	0	HR
GENERAL	5	5	2	1	JR
TOTALES	201	101	24	52	

Fuente: Ayuntamiento de Salou

De todos ellos, los seleccionados cuya gestión se prevé transferir a la OAC, junto con su descripción, aparecen relacionados a continuación:

Cuadro 20: Relación de procedimientos por departamento a transferir a la OAC.

Área	Título
ALCALDIA	Matrimonio civil en el Ayuntamiento
CULTURA /	Becas para estudios universitarios
CULTURA /	Becas para las guarderías municipales
CULTURA /	Gestión alumnos Escuela Municipal de Música (altas, bajas, modificaciones, domiciliaciones, etc.)
CULTURA /	Información de centros educativos (CEIP, IES, guarderías, EMU, Adultos, etc.)
CULTURA /	Información de las actividades organizadas por las diferentes entidades culturales del municipio
CULTURA /	Información del Programa Agenda Cultural y Teatro Auditorio
CULTURA /	Información del Programa de Animación Infantil.
CULTURA /	Información de los actos de Fiesta Mayor
CULTURA /	Inscripción de entidades en el Registro Municipal
CULTURA /	Matriculación Escuela Municipal de Música
CULTURA /	Matriculación guarderías municipales
CULTURA /	Petición de reserva de espacios y/o infraestructuras (TAS, Centro Cívico, EMM, Triangles Cap Salou, etc.)
CULTURA /	Transporte Escolar (altas, bajas, modificaciones y liquidaciones)
CULTURA /	Venta de entradas para los actos de Fiesta Mayor
CULTURA /	Venta de entradas de actos culturales
DEPORTES	Información actividades deportivas / Piscina
DEPORTES	Inscripción/Renovación abonos actividades deportivas niños/adultos (verano, invierno, parque Navidad, etc.)
DEPORTES	Inscripción eventos deportivos puntuales (media maratón, carrera Freesia, campeonatos de fútbol, etc.)
DEPORTES	Inscripción/Renovación abonos piscina
DEPORTES	Reserva de clases particulares de natación
DEPORTES	Reserva fisioterapia
DEPORTES	Reserva pista central pabellón / Estadio
DEPORTES	Reserva servicio medicina del deporte
ESTADÍSTICA	DNI – Información y cita para renovación, primera inscripción y por sustracción o extravío
ESTADÍSTICA	Emisión de certificados digitales IdCAT
ESTADÍSTICA	Entrega tarjetas bonificación zona azul
ESTADÍSTICA	Fe de Vida y empadronamiento para poder cobrar pensiones en ciertos países extranjeros
ESTADÍSTICA	Información del Cementerio Municipal
ESTADÍSTICA	Información tablón de edictos
ESTADÍSTICA	Justificantes de vacaciones en Salou para belgas (necesarios para petición de becas y para elecciones)

ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – altas por cambio de residencia
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – altas por nacimiento
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – altas por omisión
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – bajas por cambio de residencia (excepcionalmente por traslados al extranjero)
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – bajas por defunción
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – expedición y entrega de certificados de convivencia
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – expedición y entrega de certificados de situación (histórico)
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – expedición y entrega de certificados de empadronamiento
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – expedición y entrega de volantes de empadronamiento
ESTADÍSTICA	Modificación - renovación ENCSARP (extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia)
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – Modificación por cambio de domicilio
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – Modificación de datos personales
ESTADÍSTICA	Padrón Habitantes – Solicitud de bajas de oficio
ESTADÍSTICA	Punto de Información Catastral
ESTADÍSTICA	Registro de entrada de documentos
ESTADÍSTICA	Registro de uniones estables de pareja
GENERAL	Registro de incidencias en la vía pública y en playas
GENERAL	Información sobre calendarios, horarios y transporte público
GENERAL	Información sobre entidades municipales
GENERAL	Solicitudes de reunión con cargos electos o técnicos municipales
GENERAL	Sugerencias y quejas
HACIENDA	Cobros en periodo voluntario
HACIENDA	Emisión de duplicados de recibos
HACIENDA	Gestión de domiciliaciones bancarias
JUVENTUD	Gestión salas del centro juvenil “El Carrilet”
JUVENTUD	Información actividades proyecto “Carretera i Manta”
JUVENTUD	Información diversos proyectos juveniles: EJI, Parc Nadal, Estiu Actiu, Oci nocturn, etc.
JUVENTUD	Información viviendas de protección oficial
JUVENTUD	Información sobre las ayudas al alquiler para jóvenes
MEDIO AMBIENTE	Censo de animales de compañía
MEDIO AMBIENTE	Entrega de material: Bidones de aceite usado para reciclar
MEDIO AMBIENTE	Entrega de material: Bolsas para excrementos de animales
MEDIO AMBIENTE	Entrega de material: Cubos para la materia orgánica
MEDIO AMBIENTE	Información campañas medio ambiente (ahorro de agua, contenedores, reciclajes diversos, etc.)

MEDIO AMBIENTE	Información subvenciones a la tasa de residuos
MEDIO AMBIENTE	Información sobre el estado de las playas
MEDIO AMBIENTE	Información sobre la calidad de las playas y condiciones de baño
MEDIO AMBIENTE	Licencia de tenencia y conducción de perros potencialmente peligrosos
PROMOCIÓN EC.	Atención a emprendedores
PROMOCIÓN EC.	Gestión de la bolsa de trabajo (altas, bajas, modificaciones, renovaciones)
PROMOCIÓN EC.	Gestión de la bolsa de trabajo (atención peticiones de empresas)
PROMOCIÓN EC.	Gestión de la oficina municipal de atención al consumidor (OMIC)
PROMOCIÓN EC.	Información de cursos de formación - comercio
PROMOCIÓN EC.	Información de subvenciones - comercio
PROMOCIÓN EC.	Masia Catalana – Licencias de ocupación
RRHH	Certificados de servicios prestados
RRHH	Información oferta pública y participación en procesos selectivos
RRHH	Solicitud de participación en procesos selectivos
SERV. SOCIALES	Inscripción “Casal d'Estiu”
SERV. SOCIALES	Solicitud informe acreditativo disponibilidad de vivienda – reagrupación familiar extranjeros
SERV. SOCIALES	Tramitación bonificación temporal para transporte escolar
TURISMO	Información turística
TURISMO	Transporte turístico. Solicitud servicios especiales “trenet”
TURISMO	Venta de entradas de Port Aventura.
URBANISMO	Copias de planos y proyectos
URBANISMO	Expedientes de infracción urbanística
URBANISMO	Información sobre servicios de agua, electricidad, telefonía y gas (servicios privados)
URBANISMO	Licencia conexión alcantarillado
URBANISMO	Licencia de actividades
URBANISMO	Licencia de obra mayor
URBANISMO	Licencia de obra menor
URBANISMO	Licencia de emplazamiento grúa
URBANISMO	Licencia de vado
URBANISMO	Licencia para tala de árboles


Fuente: Ayuntamiento de Salou.

A medida que los procedimientos van siendo recogidos y detallados, su primera versión se representa formalmente a través de una plantilla de formato predeterminado, al final de la cual se encuentra habilitado un espacio para la firma de los responsables o propietarios de cada uno de ellos. Al mismo tiempo, todos los procesos son codificados tomando como referencia un modelo de gestión denominado GLOBAL (Brull, 2007), que se encuentra alineado con los requisitos del modelo EFQM de Excelencia y los de la norma ISO 9001. Posteriormente, con el uso y aplicación de cada uno de los trámites, y a medida que la OAC vaya detectando puntos débiles y aspectos a mejorar, se procederá a la ejecución de la fase de reingeniería. Dicha actividad, claramente de mejora continua, será llevada a cabo, en cuanto a los procesos clave externos o de atención al público, directamente por la propia OAC, aunque de forma coordinada con los departamentos internos responsables. Así, las propuestas de mejora que ésta efectúe serán analizadas conjuntamente con las unidades implicadas, rediseñando cuantas partes del procedimiento se consideren necesarias y generando una nueva versión del proceso, que a su vez habrá de ser nuevamente validada por sus responsables o propietarios.

En este sentido, se plantea un interesante debate acerca de la dificultad a la hora de establecer los criterios de separación entre procedimientos internos y externos. En efecto, aunque partimos de la base que la OAC solamente gestiona procesos de atención al público, muchos de ellos no son de resolución directa o inmediata, por lo que pueden presentar conexiones hacia el interior de la organización. El dilema, que va a determinar en gran medida la conexión de dicho departamento con el resto de la organización y que se presentará de forma recurrente cada vez que abordemos acciones de reingeniería, reside en determinar cuál es el radio de acción interno de la OAC. En otras palabras, en qué punto debe cortarse el proceso (si es que realmente debe cortarse). La solución a dicho problema pasa por conseguir un óptimo grado de modulabilidad e interconexión, de forma que partes de unos procesos puedan ser utilizadas y aprovechadas en otros, ensamblándose fácilmente entre sí. De este modo, aunque se decida

separar el proceso en dos (interno y externo), ambos podrán seguir disponiendo de conexión suficiente, garantizando así la transversalidad.

Cuadro 21: Ejemplo de ficha descriptiva en formato oficial.

 Ajuntament de Salou		Procediment operatiu Padró Habitants - altes per naixement	
Proc: A3409.p13	Àrea: EST	Data: 27/06/2008	Pàgina: 1 / 4
Procediment Extern		És procediment OAC <input checked="" type="checkbox"/>	
Objecte Donar d'alta un recent nascut que resideixi a Salou, en el Padró Municipal d'Habitants,		Versió: 1	
Canals Presencial			
Sol·licitant Un familiar del menor			
Docs aportats Si el recent nascut s'empadrona amb els dos pares, original i fotocòpia de: - Document d'identitat del familiar que ve a fer el tràmit. - Llibre de família on figuri el recent nascut i Document d'identitat del menor, si en té. A més: 1.- Si només s'empadrona amb un dels pares: - En cas de separació dels pares: còpia de la Sentència de separació on consti la custòdia del nen/a. - En el seu defecte, autorització del pare, mare que no s'empadroni amb el nen/a, que haurà d'estar present, i presentació del seu document d'identitat, segons model PAD. HAB. AUTORITZACIÓ-MENORS.. - Si no es possible, Declaració jurada que ho justifiqui, segons model PAD. HAB. DECLARACIÓ JURADA-MENORS.. 2.- Si no s'empadrona amb cap dels pares: - Autorització degudament signada dels pares o tutors legals que hauran d'estar presents per signar, segons model PAD. HAB. AUTORITZACIÓ-MENORS.. - Original i fotocòpia del document d'identitat en vigor dels pares o tutors legals. - Original i/o còpia de la custòdia, si es el cas.			
Dates sol·licitar Durant tot l'any		Cost Gratuït	
Termini legal		Temps mig 3 minuts	
Termini normal			
<input type="checkbox"/> Informatiu <input checked="" type="checkbox"/> Resolució immediata <input type="checkbox"/> Genera expedient <input type="checkbox"/> Silenci administratiu			
Mostradors addicionals Cap			
Departaments participants Estadística i Registre			
Legislació			
		Reial Decret 1690/86, d'11 de juliol, Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals. Llei 4/1996, de 10 de gener, que modifica la Llei 7/1985, de 2 d'abril, que regula les bases del règim local pel que fa al Padró Municipal. Reial Decret 2612/1996, de 20 de desembre, pel qual es modifica el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals aprovat per Real Decret 1690/1986, d'11 de juliol Resolució de la Subsecretaria del Ministeri de la Presidència, de 9 d'abril de 1997, amb les instruccions tècniques als ajuntaments sobre la gestió i revisió del Padró municipal d'habitants. Resolució del 4 de juliol de 1997 dictant instruccions tècniques als Ajuntaments sobre actualització de Padró municipal Consultes que ha resolt la Comissió Permanent del Consell d'Empadronament. Reial Decret 240/2007 sobre entrada, lliure circulació i residència a Espanya de ciutadans dels estats membres de la Unió Europea i d'altres Estats part en l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu. Ordenança reguladora d'les fitxers automatitzats que contenen dades de caràcter personal publicada al BOP 205 de 6 de setembre de 1994. 281	
Procediments 2006			
Òrgan resolució No procedeix		Altres òrgans	
Freqüència >=20 y <30			
<input checked="" type="checkbox"/> Català <input checked="" type="checkbox"/> Castellà <input type="checkbox"/> Francès <input checked="" type="checkbox"/> Anglès Altres idiomes			
Procediments associats		Actualitzar les dades dels altres integrants del nucli familiar empadronats amb anterioritat (nòm. telèfon, nivell d'estudis, nòm. DNI dels menors que abans no el tenien, canvi del nòm. de passaport pel nòm. NIE pels estrangers...). Contrastar amb els interessats la informació sobre la situació d'alta en el mateix domicili de persones que ja no hi viuen, per tal que els puguin avisar perquè s'empadronin on viuen en l'actualitat.	
Observacions		Models : PAD. HAB. AUTORITZACIÓ-MENORS, PAD. HAB. DECLARACIÓ JURADA-MENORS. S'ha fet una petició a informàtica per tal de crear una plantilla i treure el full padronal imprès sense necessitat de complimentar-lo previament a mà.	



Procediment operatiu			
Padró Habitants - altes per naixement			
Proc: A3409.p13	Àrea: EST	Data: 27/06/2008	Pàgina: 3 / 4

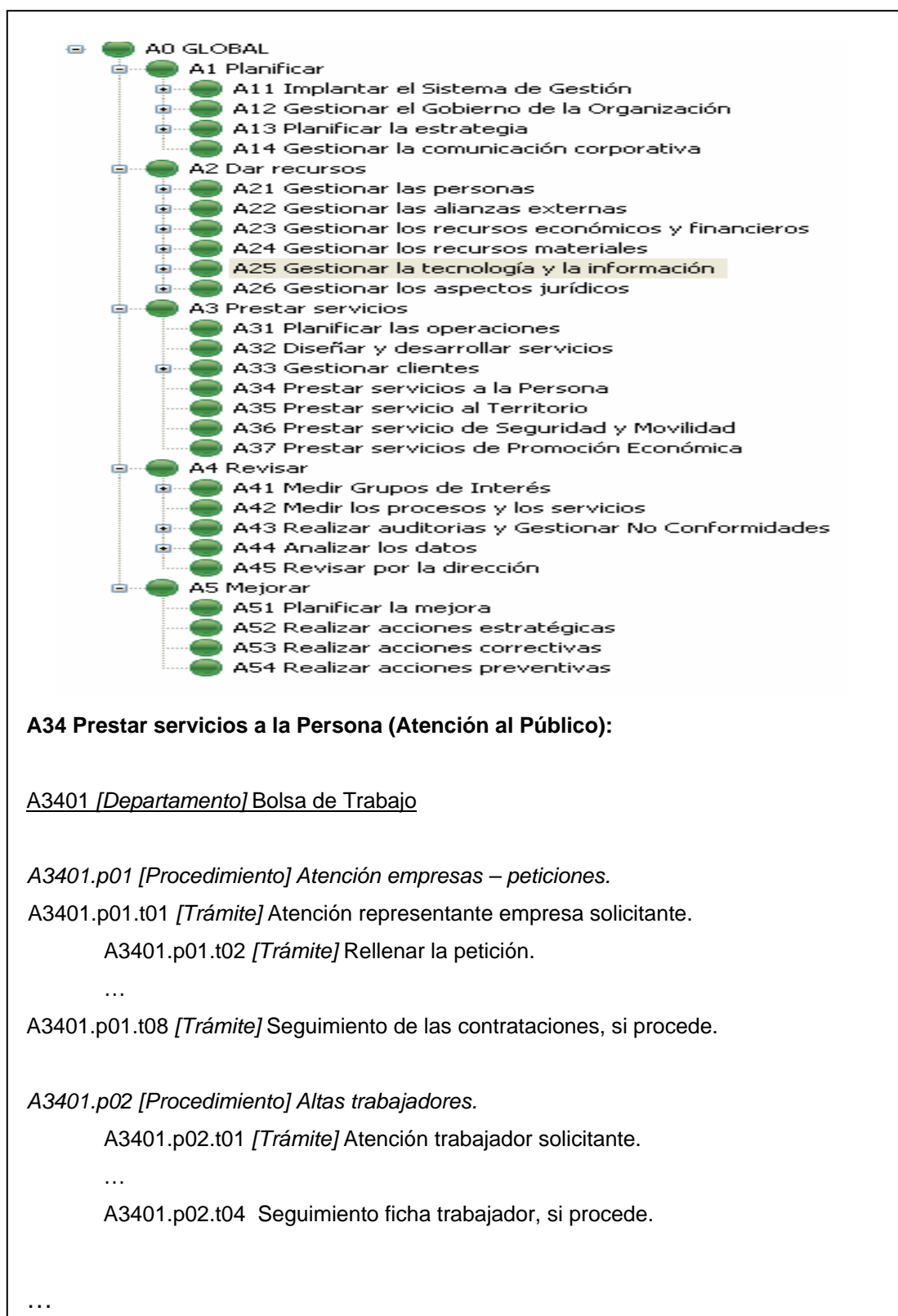
Relació de tràmits

- 1 INFORMADOR GESTOR OAC**
Comprova la identitat del familiar del menor que ve a fer el tràmit i la documentació aportada.
Verifica l'identitat del familiar
- 2 INFORMADOR GESTOR OAC**
Fa fotocòpies de la documentació, si no les aporta l'interessat
- 3 INFORMADOR GESTOR OAC**
Complimenta el full padronal.
(DOC. SOL·LICITUD FULL D'INSCRIPCIÓ)
Explicat a altes CR
Observacions específiques per aquest tràmit:
1.- Nacionalitats dels menors d'edat:
Quan es dona d'alta al padró (alta residència o bé alta naixement) un menor cal tenir en compte la nacionalitat dels pares.
- Si ha nascut a Espanya però els dos pares tenen la mateixa nacionalitat estrangera, al nen se li ha de posar la MATEIXA nacionalitat dels pares.
- Si ha nascut a Espanya però els pares tenen diferent nacionalitat (i cap és espanyola), cal preguntar als pares quina nacionalitat s'ha de posar al full d'alta al padró. Si no la saben, posarem la del pare.
- No es pot posar nacionalitat espanyola si cap dels pares és espanyol fins que no li tramitin el DNI.
- En el cas que un dels pares sigui espanyol s'ha de posar, en principi, la nacionalitat espanyola.
2.- A l'apartat municipi de procedència cal que es posi **NAIXEMENT**.
3.- El municipi de naixement sempre serà el d'on es registra i ho serà a tots els efectes legals.
Indicarà a la part superior dreta de l'imprès d'empadronament el núm. del full del domicili on s'empadrona el menor amb tota la documentació aportada.
- 4 INFORMADOR GESTOR OAC**
Fa signar el full padronal al familiar del menor (a l'espai: firma d'una persona major d'edat inscrita anteriorment) i adjunta tota la documentació aportada.
(En el cas que aquest familiar no estigui empadronat en el mateix domicili on s'empadroni el menor s'indicarà en aquest espai de signatura)
- 5 INFORMADOR GESTOR OAC**
Introdueix les dades mitjançant l'aplicatiu GIM-PADRO HABITANTS.
Segons consta al procediment d'altes per canvi de residència tenint en compte que serà un alta per **NAIXEMENT** i la DATA D'ALTA SERÀ SEMPRE LA MATEIXA QUE LA DE **NAIXEMENT**
- 6 INFORMADOR GESTOR OAC**
Rubrica el full padronal. En aquest moment pot rectificar si veu que s'ha equivocat en alguna dada.
Per fer una rectificació, es farà des de manteniment i es gravarà, sempre i quan no s'hagi validat el registre (no consti Fec Val (fecha validación). Si consta fecha validació es fa per modificació, a petició de l'habitant
- 7 INFORMADOR GESTOR OAC**
Passa a la Cap d'Estadística els fulls padronals i la documentació adjunta, diàriament.
- 8 CAP D'UNITAT ESTADÍSTICA**
Fa les comprovacions que estima pertinents

Elaborat	Revisat	Aprobat
	Comissió OAC	Cap d'Estadística i Registre
14/04/2008	22/05/2008	22/05/2008

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

Cuadro 22: Ejemplo de codificación de procesos según el modelo GLOBAL.



Fuente: Brull (2007)

Finalmente, respecto a esta fase, cabe señalar que en mayo de 2008, y con el proceso de recopilación y normalización de procedimientos en estado avanzado, se celebró la segunda reunión con el responsable de OASI, quién después de comprobar de primera mano los logros conseguidos, manifestó su conformidad tanto al trabajo realizado como a la forma como se estaba llevando a cabo todo el proceso.

6. Encuesta interna y encuesta externa a los ciudadanos. Paralelamente al proceso de diagnóstico interno llevado a cabo por la CIOAC, y como complemento a la recogida, codificación y descripción de los procesos corporativos, se llevaron a cabo dos encuestas para captar la opinión, tanto de los administrados como de los trabajadores, acerca de la situación de la atención ciudadana municipal, así como sus propuestas de mejora.

Encuesta ciudadana. La encuesta externa se realizó entre noviembre de 2007 y marzo de 2008, y fue difundida mediante formularios disponibles en catalán, castellano e inglés, repartidos por todas las ventanillas de atención al público del Ayuntamiento y demás dependencias municipales, así como a través de la Web corporativa. Los ciudadanos habían de rellenarlos anónimamente y depositarlos en una urna habilitada al efecto en el vestíbulo de entrada de la sede consistorial. El anonimato también se garantizaba a la hora de rellenar la encuesta vía Web.

Los objetivos perseguidos eran los siguientes:

- Detectar las preocupaciones de los ciudadanos en cuanto a la atención dispensada por la administración municipal.
- Conocer su grado de satisfacción respecto a dicha atención.
- Detección de los puntos fuertes y las áreas de mejora en las relaciones ciudadano-Ayuntamiento.
- Posibilitar comparativas con futuras encuestas a realizar una vez esté implantada la OAC, así como con encuestas de OACs de otros municipios.

- Hacer al ciudadano partícipe de todo el proceso, de forma que conozca y entienda el porqué del nuevo servicio, a la vez que aporta sus sugerencias.
- Soporte en la toma de decisiones, tanto en proceso de implantación como en el futuro funcionamiento de la OAC.

El formulario de la encuesta externa, elaborado por la CIOAC y compuesto casi en su totalidad por preguntas de tipo cerrado, presentaba la siguiente estructura (versión en castellano):

El Ayuntamiento de Salou, en su voluntad de mejora de los servicios que presta al ciudadano, pretende implantar una oficina que centralice en un solo punto la mayoría de gestiones que motivan al ciudadano a acudir a nuestras instalaciones. Este servicio se denominará Oficina de Atención Ciudadana (OAC), y ya funciona con buena aceptación en varios municipios de nuestra zona.

De cara a la puesta marcha de este nueva Oficina, nos será de gran utilidad conocer su opinión; es por eso que le agradecemos que dedique unos momentos a rellenar, anónimamente, el siguiente cuestionario.

<p><i>¿Qué gestión ha venido a realizar?</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Gestión o información sobre el Padrón de Habitantes</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Gestión o información tributaria (tasas, impuestos, domiciliaciones, pagos, etc.)</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Solicitud o presentación de documentación sobre licencia de obras</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Solicitud o presentación de documentación sobre licencia de actividad</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Pedir información sobre el Ayuntamiento o la ciudad</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Inscripción o información sobre actividades culturales, deportivas, educativas, etc.</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Realizar una queja o sugerencia</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Otros. Especificar: _____</i></p>

<p><i>Respecto a la gestión que ha venido a resolver al Ayuntamiento evalúe, del 1 al 10:</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Preparación del personal (profesionalidad, competencia)</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Claridad de la información recibida (lenguaje claro y sencillo)</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Resolución de la gestión realizada</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Interés por resolver la consulta (motivación, buena predisposición)</i></p> <p><input type="checkbox"/> <i>Comodidad de las instalaciones (iluminación, espacio, climatización, ruido)</i></p>

<input type="checkbox"/> <i>Confidencialidad</i> <input type="checkbox"/> <i>Horario de atención al público</i> <input type="checkbox"/> <i>Amabilidad</i> <input type="checkbox"/> <i>Tiempo de espera</i> <input type="checkbox"/> <i>Rapidez en la resolución de la gestión (en el momento que ya no está en la cola)</i> <input type="checkbox"/> <i>Unificación de la gestión (menor número de ventanillas para resolver el trámite)</i> <input type="checkbox"/> <i>Satisfacción global respecto la atención recibida</i>

De los temas enumerados en el cuadro anterior, indique, por orden de importancia, cuáles cree que son los más importantes de cara a una mejor atención al público: _____

Marque con una X cómo ha sido la atención recibida:

<i>Mejor que la esperada</i>	<i>Igual que la esperada</i>	<i>Peor que la esperada</i>
------------------------------	------------------------------	-----------------------------

¿Resulta fácil localizar el lugar donde le han atendido para realizar el trámite?

☐ SÍ / ☐ NO

¿Ha tenido que desplazarse por diferentes departamentos para resolver un único tema?

☐ SÍ / ☐ NO

¿Ha utilizado la Oficina de Atención Ciudadana de algún otro municipio?

☐ SÍ. ¿Cuál? _____ / ☐ NO

¿Cree que sería positivo que Salou tuviera una Oficina de Atención Ciudadana, entendida como el único lugar donde la gente acudiera a pedir información y hacer las gestiones más rutinarias? ☐ SÍ / ☐ NO

Datos personales: Edad: ____ / Sexo: ☐ Hombre ☐ Mujer / Profesión: _____

Aproximadamente, cuántas veces acude al Ayuntamiento durante el año:

☐ Menos de 5 / ☐ Entre 5 y 20 / ☐ Más de 20 veces

¿Ha echado algo en falta? ¿Qué se podría mejorar?

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN. SUS SUGERENCIAS NOS SERÁN DE GRAN
 UTILIDAD

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

El cuestionario fue respondido por un total de 57 personas, 43 presencialmente y 14 a través de Internet. En este sentido, la reducida participación en proporción al gran número de *stakeholders* relacionados con la organización da a entender de manera inequívoca que la encuesta resultó ser poco representativa. La distribución por sexos fue de 16 hombres y 22 mujeres (el resto no lo indicó) y la edad media de los 30 encuestados que la indicaron era de 41 años. El número de ocasiones que los encuestados acudían al Ayuntamiento es el siguiente: Un 53% menos de 5 veces al año, un 29% entre 5 y 20 veces y un 18% más de 20 veces (gestores, proveedores, profesionales, etc.).

A pesar de su escaso nivel de representatividad, el vaciado de la encuesta arrojó los siguientes datos, algunos de ellos bastante reveladores:

- *Tipo de gestión realizada.* Cabe destacar las gestiones de tipo tributario (23%), las peticiones de información e inscripciones (16%) y los trámites relacionados con el Padrón de Habitantes (13%). Dentro del apartado “Otros” los encuestados hablan de “otro tipo de informaciones”, gestiones de la OMIC, renovación del DNI o del espacio de atención a pacientes de Alzheimer.
- *Valoración de la gestión.* La encuesta nos rebela como puntos fuertes la amabilidad (8,21) y la claridad de la información (8). De hecho, los aspectos más relacionados con el personal (amabilidad, interés, claridad y preparación) ofrecen registros altos, lo cual confirma el acierto del sistema escogido para la provisión de los informadores de la OAC, basado en el reclutamiento interno. En cuanto a los puntos débiles, destacan la unificación en la gestión (5,53) y la confidencialidad (5,82). Cabe indicar que ambos factores son clave a la hora de afrontar la creación de una OAC. Por un lado, la unificación de trámites en las relaciones externas se convierte en el gran fundamento de la creación de oficinas de gestión integrada. Respecto a la confidencialidad, el actual Ayuntamiento realiza gran parte de su atención sin ningún tipo de previsión en este sentido, por ello, el proyecto de OAC contempla la

instalación de plafones para cada punto de atención personalizada, con el fin de paliar esta carencia. Finalmente, el horario de atención al público también obtiene los valores más bajos. En este sentido, la OAC prevé la ampliación de dicho horario a algunas tardes, con lo cual, se espera que el indicador mejore con la implantación del nuevo servicio.

- *Valoración, por orden de importancia, de los trámites de gestión al público.* Aunque la mayoría de encuestados solamente han jerarquizado un máximo de 3 factores, se confirma lo que ya se apuntaba en el punto anterior: La importancia de los aspectos más *soft* o de atención al público. El ciudadano busca ante todo amabilidad en el trato, interés, preparación y claridad de la información cuando acude a la administración. Se trata de conceptos muy ligados a la idea coloquial de atención, y su óptima satisfacción aumenta el grado de condescendencia hacia el resto de factores (tiempo de espera, rapidez en la resolución, horario de atención o comodidad de las instalaciones), derivados de una concepción más técnica o global de la atención al público. En este sentido, es importante obtener buenos registros en los aspectos que, según indica la misma encuesta, pueden considerarse como los principales puntos fuertes de la organización en la actualidad, y que reafirman la procedencia del tipo de reclutamiento efectuado (personal interno).
- *Percepción del grado de atención recibido.* Los resultados son muy positivos, ya que un 43% de los encuestados considera que la atención ha sido mejor que la esperada, y un 39% igual que la esperada. Sólo un 17% se esperaban un trato mejor.
- *Localización del lugar de atención.* Parece claro que la mayoría de los encuestados (89%) no han tenido ningún problema para localizar el punto de atención. No obstante, tal como hemos visto anteriormente, y pese a la condescendencia existente en este sentido, ello no impide que el factor unificación de la gestión haya recibido una de las peores puntuaciones o que, tal como veremos más adelante, gran parte de los

encuestados estén de acuerdo en integrar en un solo espacio la mayoría de atenciones.

- *Dispersión de los lugares de atención.* Aunque la mayoría de trámites se realizan en un solo punto de atención, un importante porcentaje (38%) implica algún desplazamiento. En este sentido, la dispersión de los espacios de atención al público es uno de los aspectos que pretende solucionar la OAC.
- *Utilización de otras OAC municipales.* La mayoría de encuestados (80%) no ha utilizado ninguna, posiblemente porque se trata de empadronados en Salou. Las personas que han hecho uso de este servicio se refieren a las OAC de Cambrils (3 casos), Reus, Tarragona, Barcelona, Lloret y Zaragoza.
- *Conveniencia/necesidad de una OAC municipal en Salou.* La práctica totalidad de los encuestados coincide en afirmar que sería positivo disponer de este servicio. Como curiosidad, la totalidad de encuestados que han utilizado otras OAC están a favor de su implantación en Salou.
- *Propuestas de mejora.* Las respuestas recogidas, de tipo abierto, pueden agruparse en dos grandes bloques:
 - Un primer grupo da una opinión general, utilizando adjetivos de calidad, tanto positivos (“sigan así”, “buena atención” o “la OAC será positiva si supone menos colas y mejor o igual servicio”) como negativos (“demasiada burocracia”).
 - El segundo grupo comenta aspectos concretos que podrían mejorarse, tales como el trato a personas mayores con disminuciones, la información sobre transporte público o que el departamento de Cultura disponga de un mostrador más grande y una ubicación más cómoda.

Encuesta interna. La encuesta interna se llevó a cabo entre diciembre de 2007 y febrero de 2008, paralelamente a la encuesta ciudadana, a través de un cuestionario elaborado y anunciado por la CIOAC que se colgó en la Intranet municipal, en esta ocasión únicamente en catalán. El antecedente más cercano con que se contaba era el cuestionario que en 2006 se repartió entre los profesionales de la OAC del Ayuntamiento de Cambrils. Al igual que en la encuesta externa, su finalidad última era evaluar el grado de aceptación del nuevo servicio, aunque esta vez por parte del personal del Ayuntamiento, el cual podía participar libremente y de forma anónima.

El formulario de la encuesta a los trabajadores municipales, formado por preguntas de tipo mixto -la primera parte de tipo cerrado, y la parte expositiva o justificativa de tipo abierto- presentaba la estructura siguiente (traducida al castellano):

El equipo de implantación de la OAC quiere agradecer de antemano vuestra colaboración a la hora de cumplimentar la encuesta, especialmente en cuanto a los comentarios y sugerencias, los cuales sin duda nos serán de gran utilidad. Por otro lado, esperamos que esta experiencia de consulta interna, pionera en nuestra organización, os motive tanto como a nosotros. Este nuevo servicio supone un reto colectivo para todos los empleados del Ayuntamiento y por ello, queremos haceros partícipes de un proyecto que en el fondo es de todos.

¿Consideras que actualmente tu departamento presenta un aspecto acogedor para el ciudadano?

☐ Nada / ☐ Poco / ☐ Bastante / ☐ Mucho

¿Crees que el espacio disponible para la atención del ciudadano es suficiente?

☐ No / ☐ Justo / ☐ Sí / ☐ Excesivo

¿Consideras que el espacio de espera del ciudadano es el adecuado?

☐ No / ☐ Justo / ☐ Sí / ☐ Excesivo

¿Te parece adecuado el actual horario de atención al público?

☐ Nada / ☐ Poco / ☐ Bastante / ☐ Mucho

¿Crees que debería ampliarse?

☐ Nada / ☐ Poco / ☐ Bastante / ☐ Mucho

¿Cómo?

¿Qué te parece la creación de la OAC de Salou?

☐ Mal / ☐ Regular / ☐ bien / ☐ Muy bien

¿Por qué?

¿Crees que la OAC es un servicio necesario para el ciudadano?

☐ Nada / ☐ Poco / ☐ Bastante / ☐ Mucho

¿Crees que con la implantación de la OAC disminuirá la afluencia de público en tu departamento?

☐ Nada / ☐ Poco / ☐ Bastante / ☐ Mucho

¿Crees que con la OAC disminuirá la atención telefónica en tu departamento?

☐ Nada / ☐ Poco / ☐ Bastante / ☐ Mucho

¿Crees que el esfuerzo en mejorar la atención ciudadana permite mejorar la gestión interna de los departamentos?

☐ Nada / ☐ Poco / ☐ Bastante / ☐ Mucho

¿Por qué?

¿Te resultaría interesante trabajar en la futura OAC?

☐ Nada / ☐ Poco / ☐ Bastante / ☐ Mucho

¿Por qué?

¿Cómo valoras la información facilitada hasta ahora a los empleados respecto a la nueva OAC?

☐ Mal / ☐ Regular / ☐ bien / ☐ Muy bien

¿Por qué?

MUCHAS GRACIAS POR VUESTRA COLABORACIÓN

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

El cuestionario interno fue respondido por 45 empleados de un total de 364, la gran mayoría de los cuales rellenó la totalidad de las preguntas. En este sentido, nuevamente vuelve a constatarse el escaso nivel de representatividad de la información obtenida. La percepción general sobre el espacio de atención al ciudadano es buena, aunque se cree que la zona de espera es mejorable. En cuanto al horario de atención, a pesar de que la mayoría también lo considera adecuado, igualmente se está de acuerdo en que su ampliación a algunas tardes supondría una notable mejora. En este sentido, se encuentran comentarios del tipo “será duro, pero al ciudadano se le debe mimar”, que demuestran el alto grado de empatía del personal en general. La creación de la OAC se considera positiva en más del 90% de las respuestas. Los comentarios enfatizan la mejora que comportará en el servicio al ciudadano, puntualizando que ésta sólo será posible “si se hace bien” y no se convierte en una actuación “de cara a la galería”.

Por otra parte, el nuevo servicio permitirá, una vez esté lo suficientemente rodado, un mayor grado de concentración en la gestión interna de cada departamento, aunque también se cree que la atención telefónica no va a disminuir tanto como se espera, debido al importante número de consultas a los departamentos internos que deberán realizar los informadores de la OAC. Finalmente, respecto a la información recibida y al interés en trabajar en el nuevo servicio, el personal se muestra prudente, manifestando que antes de opinar en este sentido deberían darse a conocer las condiciones laborales. Aún así, en general la predisposición es bastante buena.

7. Selección y formación del personal. El proceso se inició en diciembre de 2007 a través de un anuncio al personal interno administrativo y auxiliar (tanto funcionario como laboral fijo). Seguidamente se aprobó la modificación de la RPT, que contemplaba 8 nuevas plazas de auxiliar informador y 1 plaza de administrativo responsable de la Oficina, así como las fichas descriptivas de dichos puestos, con las siguientes características:

Cuadro 23: Ficha descriptiva puesto de trabajo “Informador Gestor OAC”.

Código: 99999	Nombre del puesto: INFORMADOR GESTOR OAC
Clase de personal: Funcionario de carrera / Laboral fijo	
Escala: Administración General	Subescala: Auxiliar de Gestión
Tipo: Genérico	
Plazas: 8 Vacantes: 8 Grupo: C/D Nivel de C.D.: 15	
Área: Servicios a la Persona Servicio/Sección: OAC – Oficina Atención Ciudadana	
Tipo jornada: Ordinaria Jornada especial: Jornada continuada	
Incompatibilidades: Régimen general de incompatibilidades	
Titulación: Graduado Escolar / FP1 o equivalente	
Formación:	
<ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento administrativo común y legislación específica de régimen local - Informática a nivel de usuario: Procesador de textos, hoja de cálculo, etc. - Atención al público directa y telefónica - Asertividad y trabajo en equipo - Idiomas 	
Experiencia: En el ámbito de la atención y tramitación directa con el público en la administración pública y/o en el sector privado	
Requisitos: Empatía, polivalencia, trabajo en equipo y asertividad	
Forma de provisión: Concurso específico restringido al personal propio de la Corporación	
Objetivo fundamental del puesto o misión: Realización de tareas de atención a los ciudadanos, telefónicas o presenciales, y tramitación de los procesos corporativos de atención al público derivados de la OAC	
Funciones genéricas:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Encargarse de la realización de tareas administrativas derivadas de la tramitación de los procedimientos de la OAC 2. Redactar y tramitar la documentación administrativa de acuerdo con los modelos suministrados y las instrucciones recibidas 3. Mantener actualizado el archivo y las bases de datos informáticas del departamento 4. Manejar los diferentes equipos ofimáticos de acuerdo con sus aplicaciones 5. Atención directa al público, telefónica, telemática y presencial, en una dimensión multidisciplinaria en la que cada informador ha de conocer y entender la totalidad de las cuestiones que le formule cualquier ciudadano 6. Y en general, otras de carácter similar que se le puedan encomendar 	

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

Cuadro 24: Ficha descriptiva puesto de trabajo “Responsable de la OAC”.

Código: 99998	Nombre del puesto: RESPONSABLE DE LA OAC
Clase de personal: Funcionario de carrera	
Escala: Administración General	Subescala: Administrativa Tipo: Puesto Singular
Plazas: 1 Vacantes: 1 Grupo: B/C Nivel de C.D.: 20	
Área: Servicios a la Persona Servicio/Sección: OAC - Oficina Atención Ciudadana	
Tipo jornada: Ordinaria Jornada especial: Jornada continuada	
Incompatibilidades: Régimen general de incompatibilidades	
Titulación: BUP / FP2 o equivalente, atendiendo a la disposición adicional 22ª de la Ley 30/1984, o disponer del grupo C consolidado	
Formación:	
<ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento administrativo común y legislación específica de régimen local - Legislación específica de régimen local - Informática a nivel de usuario: Procesador de textos, hoja de cálculo, etc. - Atención al público directa y telefónica, asertividad, trabajo en equipo e idiomas 	
Experiencia: En el ámbito de la atención y tramitación directa con el público en la administración pública y/o en el sector privado	
Requisitos: Empatía, dirección de equipos de trabajo y asertividad	
Forma de provisión: Concurso específico restringido al personal propio de la Corporación	
Objetivo fundamental del puesto o misión: Coordinación y dirección del equipo de trabajo asignado a la OAC	
Funciones genéricas:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dirigir y gestionar los recursos humanos, económicos y materiales de la unidad 2. Coordinar el registro de entrada del Ayuntamiento. 3. Canalizar las quejas, sugerencias e iniciativas formuladas por los ciudadanos, enviándolas a los diferentes departamentos responsables, así como la recepción y derivación de avisos y averías en materia de servicios ciudadanos 4. Participar en la gestión administrativa de la oficina (elaboración de instrucciones operativas, guías de servicios, creación de bases de datos, asignación de tareas, control de archivo y trámites, y en general cualquier tipo de proyecto o tarea que se le encargue, o que favorezca el mantenimiento y la actualización de los instrumentos de trabajo de la oficina, tales como estadísticas o la memoria de la OAC) 5. Y en general, otras funciones de carácter similar que se le puedan encomendar 	

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

Los candidatos idóneos para ocupar los puestos de trabajo de la OAC serían aquellos que poseyeran un grado suficiente de empatía y asertividad para el trato con el ciudadano. En este sentido, la valoración de dichas cualidades en los lugares de trabajo bien podría considerarse como un antecedente de la gestión de RRHH por competencias en el Ayuntamiento de Salou, aunque se circunscriba únicamente a los puestos de la OAC y solamente se tomen en consideración las citadas características, las cuales, por otro lado, quizá no deberían ser objeto de valoración especial, sino hacerse extensivas a todos los servidores públicos. En el procedimiento de provisión, los aspirantes debieron superar una prueba psicotécnica y una entrevista, además de un curso de formación teórica y práctica de informadores de OAC puntuable y eliminatorio, ya que en principio solamente se consideraron necesarias 8 plazas. En cuanto a la elección del responsable del departamento, se siguió prácticamente el mismo procedimiento que en la provisión del resto de personal, aunque se valoraron especialmente los méritos en dirección de equipos de trabajo, la carrera profesional y el ejercicio de funciones similares con anterioridad. Además, el proceso de elección se adelantó premeditadamente para que los interesados en las plazas de informador pudieran disponer de dicha información como un elemento más a valorar en la decisión de presentarse o no al concurso.

Por norma general, la jornada laboral del personal de la OAC será de 8:00 a 15:00 horas y de 35 horas semanales, al igual que la mayoría de miembros de la organización. Aún así, para poder cubrir el horario de tarde, un día a la semana, de lunes a jueves, dos informadores deberán realizar su jornada de forma continuada, de 11:30 a 18:30. En cuanto a las retribuciones percibidas, las del responsable de la OAC son idénticas a las de un técnico de grado medio B/C 20, pero añadiéndoles además un complemento de productividad de 4.000 € brutos anuales, el 80% del cual se devengará mensualmente y el 20% restante el mes de diciembre, este último porcentaje en función del grado de consecución de los objetivos anuales

fijados por los responsables técnicos y políticos del proyecto, que se darán a conocer a principios de año. Respecto a los informadores, al salario de un auxiliar administrativo de gestión deberá añadirse un complemento de productividad de 3.000, a repartir en función de los mismos conceptos, porcentajes y valoraciones que los del puesto de responsable del departamento. En este sentido, aunque con escaso margen de actuación (solamente el 20% del complemento de productividad), la retribución variable según el grado de consecución de los objetivos prefijados supone la introducción por primera vez en el Ayuntamiento de Salou de este tipo de instrumento de la Nueva Gestión Pública. Aún así, su aplicación no será plena hasta que no existan indicadores objetivos que permitan evaluar individualizadamente dicho grado de desempeño. Ello pasa por la necesaria implantación de un sistema integral de gestión por procesos.

8. Contratación de la obra, mobiliario y equipos informáticos. Puesto que la OAC debía ser, en todos los aspectos, lo más cercana posible al ciudadano, el equipo de gobierno municipal decidió que el espacio físico idóneo para su localización fuera el *hall* de entrada al edificio consistorial. Hasta ese momento, en dicha zona se localizaban las oficinas del departamento de Registro y Estadística, pero el espacio disponible no era suficiente para la ubicación definitiva del nuevo servicio. Para ello, se realizó un proyecto de obra que suponía la ampliación de las instalaciones en aproximadamente 100 m², así como su adecuación a los requerimientos de la OAC. De forma paralela, se inició el procedimiento de contratación del mobiliario de la nueva oficina, consistente en seis puestos completos de informador, por un lado, y en una sala de espera con asientos para unas 25 personas, por otro, así como de los equipos informáticos, compuestos de ordenadores, impresoras rápidas, impresoras validadoras y *scanners*.

En este sentido, en base a la adaptación global de la organización a la gestión por procesos y a la administración electrónica, y puesto que la OAC se configura como la puerta de entrada y el inicio de la mayoría de expedientes a tramitar por el Ayuntamiento, todas las solicitudes son escaneadas y validadas (impresión electrónica de la fecha y del número de

registro de entrada). Por ello, y debido a la considerable afluencia de administrados prevista en algunos momentos y épocas, se hace necesario contar con tecnología lo suficientemente rápida y robusta como para poder dar cumplimiento a los objetivos marcados por el servicio, siendo los equipos informáticos de vital importancia en este aspecto.

9. Puesta en funcionamiento en fase de pruebas. A partir del 1 de junio de 2008, el personal seleccionado para la OAC pasó a ocupar las dependencias de Registro y Estadística (este departamento se trasladó provisionalmente a la segunda planta del edificio consistorial), asumiendo también sus funciones en cuanto a atención al público, además de las de información general, en horario de 8:30 a 14:30, de lunes a viernes. Al cabo de poco tiempo, se incorporó a la OAC el servicio de caja, pero a modo de extensión física de la Tesorería municipal y prestado exclusivamente por personal de este departamento.
10. Contratación gestor de colas. Paralelamente a la puesta en marcha provisional de la oficina, se llevó a cabo el procedimiento de contratación del gestor de colas. Se trata de una aplicación que destaca por su flexibilidad en cuanto a configuración, así como por las posibilidades a la hora de establecer indicadores acerca de los tiempos de espera, tipo de trámites realizados, etc. En este sentido, el debate iniciado con la clasificación de los procesos en internos y externos, así como la necesaria conexión entre ambos, resurge con la determinación y análisis de los indicadores. Así, la información proporcionada por el gestor de colas deberá complementarse y coordinarse con los datos obtenidos por los indicadores del gestor de expedientes corporativo⁷⁶.
11. Inicio definitivo en las nuevas instalaciones. Se produjo el 28 de octubre de 2008 con el personal al completo, las obras ya finalizadas, el mobiliario instalado y el gestor de colas en funcionamiento. El actual horario de

⁷⁶ Ver apartado 6.3.3.4 La normalización de los procedimientos internos: El proceso de implantación del Gestor de Expedientes Corporativo.

atención al público es de lunes a jueves, de 8:30 a 18:00 horas, con dos informadores por las tardes; y los viernes de 8:30 a 14:30 horas.

H. Valoración del servicio. A pesar de la ilusión y del impulso de la CIOAC, tanto a nivel político como por parte del resto de personal integrante, “los inicios no estuvieron exentos de dificultades. Una de las más importantes fue la provisión de los puestos utilizando solamente personal interno”⁷⁷. En este sentido, los aspirantes a informadores eran pocos, ya que existían múltiples recelos (elección del responsable del departamento, dudas acerca de las retribuciones, de los posibles compañeros o desconocimiento de la verdadera magnitud del trabajo a realizar, entre otros), provocados principalmente por la falta de información suficiente, con lo cual se hizo necesaria la colaboración inicial de empleados municipales adscritos a otras áreas.

Por otro lado, la concentración de la mayoría de los trámites de atención al público en la OAC en teoría debía disminuir las necesidades de personal en los departamentos internos. Para conocer de primera mano dichas necesidades, cada responsable departamental realizó un autodiagnóstico, facilitándolo posteriormente a la CIOAC. Los resultados fueron bastante contradictorios: Si bien en un primer momento, y salvo algunas excepciones⁷⁸, los departamentos quisieron liberarse de las tareas de atención al público, con el tiempo los jefes se percataron de que si amortizaban demasiado personal no necesario la importancia relativa de su servicio/sección (y con ello su propia promoción personal) dentro de la organización disminuiría⁷⁹. Por ello, intentaron en lo posible ceder tareas pero no efectivos, lo que provocó que quedara liberado menos personal interno que número de ventanillas fuera de servicio. Paradójicamente, el pretendido ahorro de personal fruto de la centralización de

⁷⁷ Según se desprende de la entrevista SA E5, realizada a informantes privilegiados responsables de la implantación y del funcionamiento inicial del servicio.

⁷⁸ Debido a la complejidad y especificidad de sus funciones, algunos departamentos opinaban que nadie mejor que ellos podría gestionar sus propios trámites. En este sentido, véase la entrevista SA E6, realizada al personal de la unidad de Gestión Tributaria Urbana.

⁷⁹ Esta manera de pensar es uno de los muchos síntomas que demuestran que la organización y el modelo de gestión salouense aún son mayoritariamente de tipo burocrático-funcional.

los trámites de atención al público se transformó en unas mayores necesidades de efectivos en los departamentos internos, vacantes que deberán proveerse en las próximas ofertas públicas. Finalmente, otro de los efectos colaterales no previstos de dicha redistribución fue la tendencia a liberar únicamente al personal no deseado, produciéndose nuevas ineficiencias organizativas.

Una vez en funcionamiento, los principales aspectos a mejorar “son generalmente coyunturales y consecuencia de la juventud del servicio: Falta de previsión, algunas colas en momentos puntuales, problemas de adaptación al ritmo de trabajo de algunos informadores, cierta sensación de estancamiento en la asunción de nuevos trámites, valoración subjetiva de la productividad del personal o escasez de prácticas de reingeniería de procesos, entre otros”⁸⁰. En este aspecto, los tres últimos problemas son consecuencia directa de la inexistencia de una aplicación informática de gestión centralizada de expedientes. Dicho programa, recientemente adquirido por el Ayuntamiento y objeto de estudio en el siguiente apartado (6.3.3.4), supondrá la adaptación del actual modelo organizacional a la gestión por procesos, permitiendo la informatización de la totalidad de los trámites administrativos, tanto internos como externos o de atención al público, y posibilitando a la vez la evaluación del grado de consecución y de eficiencia en la tramitación de los mismos mediante el establecimiento de indicadores de rendimiento. Por otro lado, también contribuirá a reforzar la conexión de la OAC con el resto de departamentos de la organización.

En cuanto a los puntos fuertes, las principales ventajas de contar con una OAC pueden resumirse en las siguientes:

A) Para los ciudadanos:

1. Favorece el trato personal e individualizado con el público, preservando la confidencialidad de los trámites.

⁸⁰ Según se desprende de la entrevista SA E5, realizada a informantes privilegiados responsables de la implantación y del funcionamiento inicial del servicio.

2. Mayor agilidad en la atención (gestor de colas, informatización, especialización).
3. Se mueve el papel en lugar del ciudadano, que realiza la totalidad de sus trámites en un único espacio físico.
4. Resuelve todas las cuestiones de tipo general, normalizado y repetitivo, sirviendo de filtro (sólo envía al servicio interno competente a los ciudadanos con demandas específicas, mediante cita previa).
5. Si funciona bien, mejora la imagen general del Ayuntamiento de cara a la ciudadanía.

B) Para el Ayuntamiento:

1. Racionaliza los recursos humanos y materiales: Equilibra la plantilla, evitando las situaciones de colas en una ventanilla y ausencia de público en otra contigua. Además, se trata de un servicio dinámico, que se adapta a las necesidades de las demandas ciudadanas y a las características del resto de departamentos.
2. Filosofía de mejora permanente del funcionamiento para acercarse a un ciudadano cada vez más exigente y que tiene el derecho, legalmente reconocido, a obtener un servicio de calidad.
3. Favorece que el trato con el ciudadano sea el de éste como cliente/amigo, y no como simple administrado.
4. Permite la concentración y dedicación a la gestión interna de cada servicio sin el elemento distorsionador de la atención al público. En este sentido, la atención que, por su elevado grado de especialización, no pueda llevarse a cabo en la OAC será racionalizada a través de la gestión de un mecanismo de cita previa.
5. Se trata de una “oficina comercial” del Ayuntamiento, es decir, no se limita a atender las demandas del ciudadano, sino que aprovecha su presencia para prestarle todas las atenciones posibles (a modo de ejemplo: El ciudadano acude al Ayuntamiento a cambiar su domicilio en el padrón y se aprovecha la ocasión para ofrecerle la posibilidad de cambiar también su domicilio fiscal como contribuyente).

6.3.3.4 La normalización de los procedimientos internos: El proceso de implantación del Gestor de Expedientes Corporativo.

Poco tiempo después del inicio del procedimiento de implantación de la OAC, el desarrollo del proyecto rápidamente dejó entrever que, para conseguir la máxima eficiencia del nuevo servicio, aprovechando a la vez las virtudes de la gestión por procesos, era indispensable lograr una adecuada conexión con el resto de los departamentos de la organización. Desde una perspectiva de modernización, la manera óptima de alcanzar dicha interoperatividad pasa necesariamente por la recopilación y normalización de los procesos internos, su posterior parametrización y, finalmente, la adopción de los circuitos resultantes como pauta obligada en la realización de la totalidad de los trámites administrativos del Ayuntamiento, operacionalizando todo ello a través de una aplicación informática de gestión de expedientes corporativos de última generación.

Pero no solamente los trabajadores municipales y los usuarios de la OAC presencial serán los beneficiarios de tales mejoras. La reciente aparición de un nuevo marco legislativo estatal favorable a la modernización de las Administraciones Públicas -especialmente en sus relaciones con los ciudadanos- a través de la utilización de las nuevas tecnologías va a jugar un papel crucial en el impulso y éxito del nuevo proyecto. Las principales normas que configuran dicho marco son la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP); la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y, en menor grado, ya que fundamentalmente afecta a municipios de gran población, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En ausencia de desarrollo reglamentario, dichas leyes, más que servir de guía exhaustiva, establecen una serie de derechos, obligaciones y normas generales de implantación y funcionamiento de la administración electrónica. Aún así, sus prescripciones no deben ser obviadas; especialmente las contenidas en la LAECSP, que fija el 31 de diciembre de 2009 como fecha límite de entrada en vigor de las mismas, aunque en el caso de las CCAA y EELL “siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias”, cláusula

a la que, previsiblemente, se acogerán de manera casi inmediata multitud de EELL de pequeño tamaño y escasos recursos económicos. En cualquier caso, su aparición ha supuesto como mínimo un potente estímulo, al que han respondido de manera positiva la mayoría de administraciones -entre ellas, el Ayuntamiento de Salou- con la consiguiente dotación de medios y la puesta en marcha de todo tipo de proyectos relacionados con la materia. En este sentido, el derecho de acceso por parte de los interesados a los expedientes administrativos por vía telemática, así como la obligación de la administración de habilitar los canales necesarios para poder ejercitarlo de manera efectiva, requiere el concurso indispensable de modernas herramientas informáticas de gestión de expedientes.

A. Implantación del modelo. Puesto que la normalización de procedimientos externos o de atención al público se estaba llevando a cabo de manera casi simultánea al nuevo proyecto, y debido a la gran relación existente entre ambos, se decidió -tanto a nivel político como por parte de los responsables informáticos del proyecto- que la mayor parte de la infraestructura operativa utilizada en su elaboración -tanto humana como material- podía ser compartida y aprovechada por los dos. Así pues, aparte de la creación de una comisión superior de seguimiento, formada por un coordinador técnico -el responsable del departamento de Informática-, diversos políticos y por los principales responsables municipales de área, su función principal sería la de informar periódicamente a los altos cargos administrativos de la evolución y estado de implantación del nuevo proyecto, y de la provisión de un nuevo puesto de trabajo denominado “gestor de calidad”, la comisión operativa para la normalización e implantación de los procedimientos internos continuaba estando compuesta prácticamente por los mismos miembros que la CIOAC, y la base de datos donde inicialmente iban a recopilarse dichos procesos internos era la misma que la utilizada en el proyecto de creación de la OAC.

En cuanto a la implantación general del modelo, las primeras reuniones se iniciaron en abril de 2008 en el seno de la CIOAC. Después de una breve visión global del proyecto, la nueva comisión acordó crear una carpeta compartida de Windows, donde progresivamente los departamentos irían incorporando toda la

documentación a tratar en las sesiones de trabajo. Igualmente, se estableció un apretado calendario de actuación, con la intención de lograr disponer de la descripción de los principales procedimientos internos antes de la adjudicación del programa informático de gestión de expedientes. En este sentido, las fases a llevar a cabo eran las siguientes:

- Identificación de los principales procesos internos de la organización, agrupados por departamentos o áreas.
- Descripción normalizada de cada uno de ellos, dando prioridad a los relacionados con la OAC, a los que representasen un mayor volumen de expedientes tramitados y a los que la automatización pudiera suponerles una mayor ventaja. La normalización se concretaba en las siguientes acciones:
 - *Detalle del procedimiento:* A través de la ficha descriptiva correspondiente, creada con la misma aplicación Access utilizada para recopilar los procedimientos de atención al público, aunque convenientemente adaptada a las particularidades de los procedimientos internos (mayor nivel de especificidad).
 - *Documentación asociada:* Plantillas, formularios, informes o solicitudes, entre otros. Supuso la creación de un repositorio de documentos único para toda la organización, con un histórico de versiones para cada tipo de documento.
 - *En los procedimientos transversales, con intervención de más de un departamento:* Análisis, coordinación y propuesta consensuada por parte de las unidades implicadas, en el seno de la comisión de trabajo.
- Validación de los procedimientos, tanto jurídica (por parte de la Asesoría Jurídica municipal) como administrativamente (por parte del responsable de cada procedimiento, que dará su conformidad firmando la ficha descriptiva del mismo).
- Publicación de los procedimientos. Inicialmente se pretendió colgarlos desde el principio en la Intranet municipal, pero posteriormente se ha visto que este paso no iba a ser posible hasta que no se encontrasen totalmente normalizados y a pleno funcionamiento en el gestor de expedientes.

- Automatización, a través de la aplicación informática de gestión de expedientes y con la ayuda de los consultores de la empresa creadora del programa. En esta fase también se prevé la definición inicial de los indicadores de rendimiento de cada proceso (tiempos mínimos y máximos de ejecución de tareas, alarmas, contadores, etc.), los cuales podrán ser revisados y reajustados al poco tiempo de iniciarse la fase operativa, si se considera necesario.
- Inicio de la fase operativa, empezando a trabajar con el gestor de expedientes a todos los efectos.
- Monitorización y revisión, por parte de la comisión operativa, del funcionamiento inicial, analizando las incidencias y no conformidades. En este sentido, ya desde la implantación de la OAC y de los procedimientos externos o de atención al público, existe en la Intranet municipal un registro de no conformidades, donde cada operador o usuario del sistema puede dejar constancia de las incidencias observadas en la ejecución de los procesos.
- Acciones correctivas. Consecuencia de la fase anterior. Se trata de modificar, ajustar y corregir las ineficiencias detectadas en la ejecución de los procesos, dentro de un contexto de mejora continua y siempre en el seno de la comisión operativa. Implica la creación y gestión de un archivo histórico de procedimientos que recoja todas sus versiones y evoluciones.

Así pues, la ejecución satisfactoria del proyecto de gestión integral de los expedientes administrativos municipales a través de procesos y mediante la utilización de las nuevas tecnologías permitiría la obtención de los siguientes beneficios generales:

- AUTOMATIZACIÓN del Procedimiento Administrativo Común.
- GARANTÍA del cumplimiento de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, Procedimiento Administrativo Común y demás normativa procedimental, en especial la referente al acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

- COOPERACIÓN interdepartamental y entre usuarios para implantar un sistema de gestión de la información robusto y fiable, fomentando a su vez el trabajo en equipo.
- INTEGRACIÓN de la totalidad de los procesos de gestión administrativa (registros, gestión de expedientes, documentos, tramitación, órganos de gobierno, resoluciones, archivo, etc.)
- ORGANIZACIÓN de la información de una forma estructurada. Posibilidad de que cualquier trabajador recién incorporado o ajeno al departamento pueda realizar desde el primer momento las tareas que se le encomienden sin necesidad de formación exhaustiva previa.
- METODOLOGÍA flexible de gestión y sistema unificado de trabajo en equipo.
- IMAGEN corporativa común que transmite un elevado nivel de madurez y organización interna.
- EFICACIA en los procesos de tramitación, gestión documental, resolución de expedientes e información al interesado.
- CONTROL, medición y seguimiento de los procesos de tramitación para la detección de “cuellos de botella”, alertas de vencimientos, etc.
- CALIDAD. Posibilidad de obtener certificaciones ISO 9001 de los procedimientos implantados y servicios prestados, proporcionando herramientas para promover la mejora continua de los procesos.
- SERVICIO de atención ciudadana ágil y permanente a través de Internet.
- SATISFACCIÓN para los usuarios por la mejora del trabajo realizado y para administrados por la calidad del servicio obtenido.

B. El gestor de expedientes corporativo. Para la consecución de los objetivos establecidos, el proyecto debía servirse de una herramienta capaz de aglutinar todas las cualidades demandadas por el nuevo tipo de gestión. En este sentido, la operacionalización del modelo se está realizando a través de una aplicación informática de gestión de expedientes municipales de última generación. El programa, recientemente adquirido, previo sondeo del mercado y estudio de las principales ofertas existentes desde el año 2006 -incluida la visita, a finales de 2007, de un grupo de funcionarios y políticos del nuevo

Equipo de Gobierno Municipal al Ayuntamiento de Ermua, donde llevaban ya tiempo trabajando con él- está formado por tres módulos:

1. Módulo de automatización del procedimiento administrativo común (AUPAC). Es el módulo principal. Se ocupa de la gestión integrada de registros, expedientes, trámites, documentos, justificantes de recepción, resoluciones, órganos de gobierno, vencimientos, inventario y archivos administrativos e históricos. Se trata de un producto de gran estabilidad y robustez que mejora de forma continua desde el año 1.992. Sus principales características son las siguientes:

- Sistema modular integrado totalmente flexible y configurable (cliente / servidor).
- Registro distribuido de entrada, salida o interno con certificación mecánica.
- Codificación e identificación automática mediante códigos de barras.
- Digitalización, tratamiento y visualización integrada de documentos.
- Gestión documental con protocolo de control de firmas.
- Firma digital de documentos con certificados electrónicos y DNI digital.
- Confección automática de documentos mediante campos de combinación en OpenOffice o Microsoft Word.
- Definición y gestión del inventario de procedimientos y expedientes.
- Tramitación y planificación manual o asistida por circuitos (*WorkFlow*) con control e histórico de versiones (reingeniería de procesos).
- Automatización multi-trámite y multi-expediente.
- Módulo de gestión de órganos de gobierno (plenos, juntas de gobierno, comisiones informativas).
- Tratamiento de propuestas, convocatorias, actas, acuerdos, decretos y resoluciones.
- Gestión automatizada de notificaciones y acuses de recibo.
- Terminal para liquidación de tasas públicas (TPV).
- Publicación de documentos en formato estándar PDF/A.
- Módulo de gestión de compras y control de *stocks* de materiales.
- Gestión del inventario de bienes y patrimonio municipal.

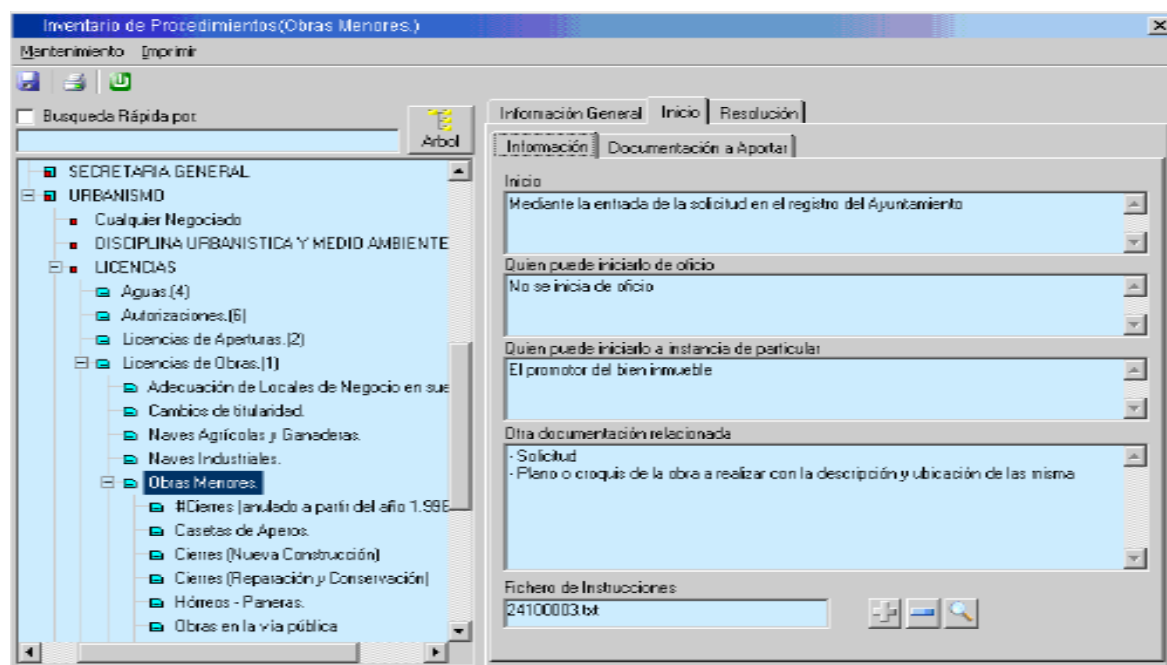
- Control físico de documentos y expedientes mediante hojas de remisión.
- Archivo administrativo e histórico que soporta gestión de salidas, consultas, expurgos y préstamos.
- Enlace con cartografía mediante visor GIS.
- Base de datos de terceros y territorio propia o externa.
- Enlace con otras bases de datos corporativas (Padrón de habitantes, registro de personas y entidades, datos catastrales IBI, contabilidad, tributos).
- Explotación estadística mediante informes dinámicos y compatibilidad con Microsoft Excel.
- Control de vencimientos, tiempos de tramitación y alarmas basadas en el calendario laboral.
- Niveles de seguridad independientes por empresa, dependencia, usuario y objeto.
- Trazabilidad de acciones, control de versiones de documentos e histórico.
- Identificación de usuarios mediante certificados electrónicos y contraseñas.
- Software y salidas multi-idioma con literales traducidos a idiomas oficiales del Estado.
- Interoperabilidad con otras administraciones públicas (SARA-MAP, Red.es y servicios Web de explotación).
- Integración con servicios de atención ciudadana en Internet (SIAC, NOTE, ELICITA, TRIBUTE e ISIS).

En cuanto a su estructura interna, en realidad el AUPAC es una especie de “caja negra” cuyo esqueleto lo conforman únicamente la aplicación de registro de entrada/salida y el módulo de órganos de gobierno⁸¹, permaneciendo el resto de trámites y procesos por configurar, en función de las preferencias de la organización en la que se implante. En este sentido, al tratarse de módulos de obligada aplicación, puesto que ambos son

⁸¹ El programa también incluye los módulos de patrimonio y compras, pero no se consideran esenciales, ya que su utilización es optativa y su importancia menor.

esenciales en la actividad normal del Ayuntamiento, los creadores del programa los instalan en primer lugar, asegurándose así el uso del aplicativo a lo largo de todo el ciclo de vida del expediente administrativo⁸², aunque no se hayan parametrizado aún los restantes trámites y flujos procedimentales corporativos. En esta última fase, de tipo abierto, en función de las preferencias y necesidades de cada Ayuntamiento (número de procesos inventariados, extensión de los mismos, voluntad de automatización de ciertos trámites, etc.), la empresa suministradora del programa ofrece un servicio de consultoría para la parametrización inicial de 40 procedimientos (el resto los parametrizará el departamento de Informática). Finalmente, por lo que respecta a la operativa de funcionamiento, en general los trámites van sucediéndose de forma automática y siguiendo los flujos procedimentales previamente establecidos. Aún así, la aplicación también permite la tramitación de tipo manual, en la que el propio operador es quien escoge en cada momento el camino a seguir.

Pantalla 4: Inventario de procedimientos introducidos en AUPAC.



Fuente: AUPAC. Gadd. Grupo Meana.

⁸² Este será uno de los objetivos principales del AUPAC: la parametrización de la totalidad de los trámites por los que transcurren los expedientes a lo largo de toda su existencia.

Pantalla 5: Datos generales de un expediente AUPAC.

Ficha del expediente 241E2039

Consulta Edición Impresión Acción Información Opciones

Datos Generales

Código AUPAC: 241E2039
Código Personal: [] Entidad Negoci: AYT 241 Dto. Inicial: 241EE0VF
Fecha Solicit: 17-05-1994 Fecha Apert: 23-05-1994 Fecha Vcto: [] Fecha Resol: 19-08-1998

☒ Creador / Controlador / Tramitador: LUISGR DESIRERG DESIRERG Ubicación Física: Iban

Clasificación del Expediente: 2.02.02 - En Zona Industrial. Número: 117 Rol: Principal

Interesados y Terceras Partes: PRI: F33422718 FESVAL COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO<-->Polígono Industrial Promogrande, nº8 SIERO (ASTURIAS)

Estado: Archivado en Archivo Definitivo - 245 Fase: [] Fecha y Motivo de Terminación: 20-08-1998 Providencia de Archivo. 59 5

Arch.: W11 Serie: 1 Caja: 2208 Orden: 5 Clasificación: 2.5.4.2 Fec. Archivo: 03-09-1998 ☒ Referencia Catastral: [] Permiso de visualización: Público - P

☒ Dirección y Localización de la Actividad: Polígono Industrial Promogrande, nº8 (I) ☒ Presup/Tasas/Depos/Pendiente: 0 450,76 450,76

Descripción: Instalación de taller de carpintería metálica.

☒ Referencias Externas: []

Documentación: Campos Suplementarios: Anotaciones: Docs. Pres. de Incorporación: Circuito de Tramitación: Expedientes Ant./Cons./Rel: Expedientes Vinculados:

V8

Fuente: AUPAC. Gadd. Grupo Meana.

Pantalla 6: Detalle de los trámites de un expediente AUPAC.

Ficha del expediente 241E2039

Consulta Edición Impresión Acción Información Opciones

Datos Generales

☒ Trámites (todos = 31)

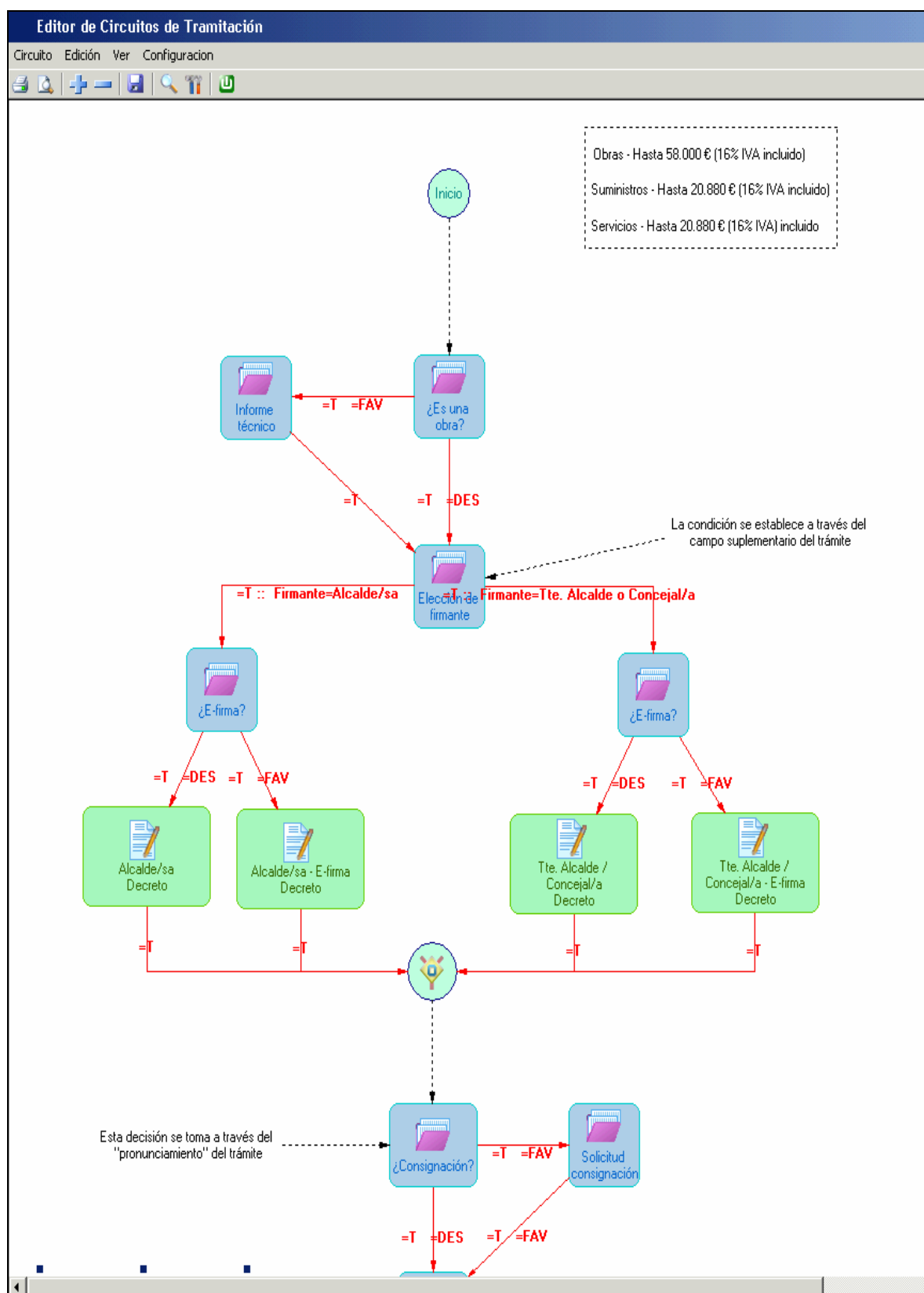
	Est	Prio	Fec. Inicio	Fec. Fin	Doc. Ini	Doc. Ins	Descripción
	T	0	03-09-98	03-09-98			Archivo Definitivo
	T	0	19-08-98	20-08-98	241I24K		Providencia de la Concejalía Delegada
	T	0	12-05-98	19-08-98	241IS29L	243R0GH	Otros Informes de la Policía Municipal
	T	0	22-04-98	19-08-98		241IE047	Incorporación de Documentación al Expediente
	T	0	22-07-97	26-09-97	241HS22E	241HR0G4	Otros Informes de la Policía Municipal
	T	0	18-06-97	19-08-98	241HS2LU		Audiencia del Interesado
	T	0	18-06-97			241HE1AS	Incorporación de Documentación al Expediente
	C	0	21-01-97		241HS08M		Petición de Documentación
	T	0	10-01-97			241HE014	Incorporación de Documentación al Expediente
	T	0	07-11-96	17-02-97	241GS4I	241HS0G3	Notificación a Otras Partes Implicadas
	T	A	24-10-96	07-11-96			Informe Jurídico del Jefe de Negociado LICENCIAS
	T	0	17-10-96			241GE1Y8	Incorporación de Documentación al Expediente
	T	0	09-10-96	20-08-98	241GS42V		Informe de la Consejería de Fomento
	T	0	09-10-96	04-03-97	241G2FW		Informe Previo
	T	0	01-10-96	04-03-97	241GS3WP	241GE1Y8	Notificación a Otras Partes Implicadas

Documentación: Campos Suplementarios: Anotaciones: Docs. Pres. de Incorporación: Circuito de Tramitación: Expedientes Ant./Cons./Rel: Expedientes Vinculados:

V8

Fuente: AUPAC. Gadd. Grupo Meana.

Pantalla 7: Ejemplo de circuito de tramitación de un expediente AUPAC.



Fuente: AUPAC. Gadd. Grupo Meana.

Pantalla 8: Gestión de movimiento de expedientes.

	Estado del Envío	Código	AUPAC	Fec. Remisión	Neg. Remisión	N:ACT
1	6.- Verificado	AYT/4095/2003	✓	11-07-2003	icen (241)	N:ACT
2	6.- Verificado	AYT/4096/2003	✓	11-07-2003	icen (241)	N:ACT
3	6.- Verificado	AYT/4097/2003	✓	11-07-2003	icen (241)	N:ACT

Fuente: AUPAC. Gadd. Grupo Meana.

2. **Servicio de Información y Atención Ciudadana (SIAC).** Aplicación integrada con el módulo AUPAC que permite establecer un canal de comunicación directo entre administraciones, personas y entidades a través de Internet. El módulo SIAC soporta las siguientes especificaciones:

- Validación y autenticación de usuarios en el servicio.
- Consulta de la información ciudadana en el tablón de anuncios.
- Consulta del inventario de procedimientos administrativos AUPAC, así como de la información relacionada.
- Descarga de instancias y de modelos de solicitud.
- Cumplimentación de solicitudes vía Internet a través de formularios interactivos.
- Presentación telemática de solicitudes firmadas digitalmente.
- Posibilidad de adjuntar a las solicitudes ficheros firmados por uno o diversos certificados digitales.
- Devolución al ciudadano del justificante de presentación de los documentos firmado digitalmente por la Administración.

- Importación automática a AUPAC (previa validación del usuario del registro) de las solicitudes presentadas telemáticamente.
- Posibilidad de consultar las solicitudes presentadas por usuarios certificados.
- Consulta de expedientes por parte de interesados debidamente acreditados.
- Posibilidad de consulta del buzón de notificaciones fehacientes (módulo NOTE), contabilizándose automáticamente los plazos a partir de la obertura de la notificación.

Como se puede ver, se trata de una herramienta que posibilita la extensión del gestor de expedientes corporativo hacia el mundo exterior, de manera que sus operadores y usuarios ya no van a ser solamente los empleados municipales sino que, además -aunque a voluntad del Ayuntamiento, y siempre que cuenten con las debidas garantías y acreditaciones-, también podrán interactuar con él los ciudadanos, accediendo al servicio a través de la Web municipal. En este sentido, las posibilidades no se limitan únicamente a la consulta de expedientes por parte de los interesados, puesto que también será posible que los administrados inicien o realicen trámites por cuenta propia.

Finalmente, cabe indicar que el SIAC no va a ser el único sistema de acceso telemático a los expedientes corporativos, puesto que el Ayuntamiento de Salou viene desarrollando desde finales de 2006 un proyecto de “ventanilla digital” para dar acceso ciudadano la aplicación de Gestión Informatizada de Municipios (GIM). Dicho programa contiene todos módulos del área de Hacienda (gestión tributaria, recaudación voluntaria y ejecutiva, contabilidad y presupuestos), además de las aplicaciones de Estadística (padrón de habitantes) y de registro único de personas y entidades, también llamado fichero unificado de ciudadanos (FUC). En este sentido, se espera poder integrar los dos accesos en la nueva versión de la página Web municipal, la adjudicación de la cual se ha resuelto recientemente.

Pantalla 9: Consulta de expedientes de la aplicación SIAC.

The screenshot shows the SIAC web application interface. At the top, there is a header with the SIAC logo and the text 'Sistema de Información y Atención Ciudadana'. Below the header, there is a navigation menu on the left with options like 'Trámites Municipales', 'Tablón de anuncios', 'Consulta de expedientes', 'Consulta Solicitudes', 'Notificaciones', 'Encuestas', and 'FAQ'. The main content area is titled 'Consulta de expedientes' and features a search box labeled 'Búsqueda de Expedientes' with a 'Código' input field and a 'Visualizar' button. Below the search box, there is a section titled 'Expedientes' with a checkbox 'Mostrar sólo expedientes pendientes'. A table displays a list of records with columns 'Código', 'Fecha', 'Descripción', and 'Estado'. The table contains two rows of data. At the bottom, there is a footer with copyright information for GADD - Grupo Meana, 2007.

Código	Fecha	Descripción	Estado
3056/1998	18/09/1998	Licencia de uso y primera ocupación de vivienda unifamiliar.	Terminado.
3413/1998	29/10/1998	Acometida de aguas para nave industrial con destino a venta mayor-bazar.	Terminado.

Fuente: AUPAC. Gadd. Grupo Meana.

Pantalla 10: Tramitación telemática de la aplicación SIAC.

The screenshot shows the Ermua web application interface for online processing of municipal procedures. At the top, there is a header with the Ermua logo and the text 'Ermua'. Below the header, there is a navigation menu with options like 'Inicio', 'Mapa Web', 'Contacto', and a search box. The main content area is titled 'Trámites municipales' and features a section 'Pasos a seguir para realizar tramitación telemática' with a 7-step process diagram. Below the process diagram, there is a search box labeled 'Búsqueda de Procedimientos' with a 'Descripción del procedimiento' input field and 'Buscar' and 'Todos' buttons. At the bottom, there is a section titled 'Grupos de procedimientos' with a list of categories. The footer contains copyright information for Ayuntamiento de Ermua, 2007.

Pasos a seguir para realizar tramitación telemática

1. Seleccionar trámite
2. Cumplimentar solicitud
3. Aceptar solicitud
4. Adjuntar documentación
5. Firmar documentación
6. Enviar documentación
7. Descargar justificante

Búsqueda de Procedimientos

Descripción del procedimiento:

Buscar Todos

Grupos de procedimientos

- » Atención ciudadana
- » Contratación
- » Seguridad ciudadana
- » Urbanismo

Fuente: Ayuntamiento de Ermua. Página Web.

3. **Servicio de notificaciones telemáticas (NOTE).** Utilidad del gestor de expedientes que permite enviar a los ciudadanos avisos relacionados con sus trámites a través de los siguientes medios:

- Notificaciones de cortesía, a través de e-mail y mensajes SMS.
- Notificaciones fehacientes, mediante el enlace con el Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras y Dirección Electrónica Única (SNTS/DEU) de Correos a través de la plataforma de integración SISNOT, desarrollada por el Ministerio de Administraciones Públicas.

La principal ventaja del sistema reside en su enlace y total integración con los trámites del gestor de expedientes (inicio, finalización, control de plazos, documentación complementaria anexa firmada digitalmente, histórico de envíos, análisis de indicadores, etc.), obteniendo de manera automática tanto las direcciones de correo electrónico o el número de teléfono móvil del interesado, como los textos de los mensajes, a partir de la combinación de textos predefinidos con los datos del gestor de expedientes.

Pantalla 11: Envío de notificaciones telemáticas a través de NOTE.

Envío de Notificación Telemática

Mensaje Documentos Adjuntos

Destinatario: AYUNTAMIENTO DE SIERO

Correo Electrónico: aytosiero@ayto-siero.es

Móvil: 66654433

Mensaje

Mensaje E-Mail Enviado: Mensaje SMS Enviado: Notificación de asistencia a Pleno del día 02-01-2002

Documentos Adjuntos

☒ Enviar con Acuse de Recibo

☐ Adjuntar Doc. Inicio

☐ Adjuntar Doc. Instrucción

Enviar

Fuente: AUPAC. Gadd. Grupo Meana.

La implantación global del gestor de expedientes corporativo se basa en el cronograma siguiente:

Cuadro 25: Cronograma de implantación del gestor de expedientes (2008 y 2009).

	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero
Línea 1: Control y seguimiento							
Reunión con el responsable de Informática							
Presentación del proyecto a los responsables de los departamentos							
Línea 2: Instalación							
Instalación base de datos AUPAC							
Instalación del programa AUPAC							
Instalación del aplicativo SIAC							
Instalación del aplicativo NOTE							
Instalación del aplicativo PDFWare							
Instalación del aplicativo Efirma							
Línea 3: Parametrización							
Parametrización del organigrama municipal							
Parametrización de la relación de funcionarios							
Parametrización de la clasificación del Registro							
Definición de los diferentes Registros de Entrada/Salida							
Definición del formato de instancia general							
Parametrización del inventario de procedimientos municipales							
Definición de los formatos de plantillas de documentos							
Parametrización de la bolsa genérica de trámites							
Parametrización de la bolsa genérica de modelos							
Parametrización de los perfiles de firmante y circuitos de firma							
Parametrización del árbol de procedimientos en SIAC							
Parametrización del árbol del tablón de anuncios de SIAC							
Parametrización del módulo de Órganos de Gobierno							
Parametrización de la ficha de procedimientos del 1 al 19							
Parametrización de la ficha de procedimientos del 20 al 25							
Parametrización de la ficha de procedimientos del 26 al 30							
Parametrización de la ficha de procedimientos del 31 al 40							
Parametrización del circuito de tramitación de los procedimientos del 1 al 19							
Parametrización del circuito de tramitación de los procedimientos del 20 al 25							
Parametrización del circuito de tramitación de los procedimientos del 26 al 30							
Parametrización del circuito de tramitación de los procedimientos del 31 al 40							
Definición de la instancia de solicitud de los procedimientos del 1 al 10							
Definición de la instancia de solicitud de los procedimientos del 11 al 20							
Definición del formulario Web de solicitud de los procedimientos del 1 al 10							
Definición del formulario Web de solicitud de los procedimientos del 11 al 20							
Línea 4: Formación							
Instalación							
Formación							
Puesta en marcha							
Línea 5: Programación							
Adaptación, integración y migración							

Enlace de AUPAC con las otras bases de datos corporativas							
Programación de las funciones de conversión de datos y números al catalán							
Adaptación de SIAC a la imagen corporativa de la Web							
Integración del portal Web corporativo con SIAC							
Línea 6: Documentación							
Manual de usuarios AUPAC							
Manual de usuarios SIAC y Carpeta Ciudadana							
Manual de instalación							
Manual de configuración							
CD de instalación del AUPAC							
Línea 7: Varios							
Estudio y elaboración de las ordenanzas reguladoras del funcionamiento del registro telemático							
Notificaciones telemáticas oficiales y comunicaciones telemáticas de cortesía vía SMS o e-mail							
Elaboración y aprobación de la ordenanza municipal de la firma digital interna de documentos							

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

C. Estado actual de implantación y primeras valoraciones. Con la adquisición del gestor de expedientes, la actividad de parametrización de procedimientos adquiere una dimensión más operativa. Los procesos recopilados hasta el momento empiezan a adaptarse a las especificaciones particulares del programa, y se inicia la fase de formación del personal administrativo usuario de los módulos de registro de entrada/salida y de órganos de gobierno.

Las comisiones de normalización continúan a buen ritmo, aunque sus miembros deben compaginar las numerosas reuniones -y el trabajo adicional que éstas suponen- con la actividad ordinaria, por lo que los responsables políticos deciden reducir su frecuencia a una vez por semana -antes dos-. Aún así, siguen existiendo ciertas dificultades a la hora de impulsar las tareas y de plasmar en la práctica los requerimientos deseados, ya que todavía se desconocen las funcionalidades reales del programa informático, especialmente en cuanto a la operativa de los procesos y a la conectividad con el resto de aplicaciones corporativas. En este sentido, se producen algunas resistencias por parte de ciertos departamentos, que alegan que determinados procedimientos les pertenecen en exclusiva y se niegan (generalmente de manera tácita y velada, por no contradecir al resto de miembros de la comisión, entre los cuales figuran algunos cargos políticos) a consensuar nada que difiera de sus propuestas. Igualmente, se constata cierta pasividad en la

parametrización de trámites de especial dificultad o de escaso reconocimiento, tales como la justificación de subvenciones, que nadie quiere asumir; así como bastante desinterés y escepticismo por parte de la mayoría de los altos cargos administrativos, que consideran la actividad modernizadora como algo secundario y de importancia menor a la de sus tareas, manteniéndose generalmente al margen.

Esta actitud contrasta con la de los políticos y mandos intermedios involucrados en el proyecto, cuya confianza en las posibilidades del nuevo modelo es total e incondicional. Las iniciativas impulsadas conjuntamente por ambos colectivos son ya un clásico en el Ayuntamiento de Salou. Los técnicos persiguen el *status* que los altos cargos ya ostentan, y los políticos buscan en ellos la receptividad y predisposición que no encuentran en los jefes de área. Generalmente, la colaboración suele ser provechosa para el interés público, pero deben evitarse a toda costa las prácticas de exclusión, soborno o abuso de poder. En este caso, la predisposición al cambio resulta especialmente significativa entre los cargos electos, verdaderos impulsores del proyecto, que consideran la actividad llevada a cabo como un importante factor estratégico de éxito para la organización a medio/largo plazo, con total independencia de su color político, y cuyas ventajas serán aprovechadas tanto por los empleados como por los ciudadanos. En todo caso, todos acaban coincidiendo en que la gestión por procesos, al igual que la modernización en general, es algo imparable, transversal, inevitable, que afecta a toda la organización y que va más allá de cualquier competencia y orientación política.

A pesar de todo, aún queda mucho camino por recorrer. En cuanto a la difusión del modelo, es necesario informar mejor del proyecto y de sus posibilidades reales a los niveles administrativos inferiores y a los empleados que no participan en las comisiones. A nivel técnico, falta consensuar la longitud y el alcance de cada uno de los procesos, tratar las posibles duplicidades e intersecciones y llevar a cabo periódicamente acciones de reingeniería y mejora continua. En este sentido, la solución pasa necesariamente por conseguir un óptimo grado de modulabilidad entre los procedimientos, de manera que algunas partes de unos puedan ser aprovechadas directamente en

otros, combinándose y ensamblándose fácilmente entre sí sin necesidad de acometer costosas adaptaciones previas. A tal fin, se prevé que las reuniones sigan realizándose indefinidamente, puesto que son el marco más adecuado para tratar todos estos asuntos. De hecho, en el momento en que nos encontramos, y después de un inicio un tanto decepcionante, en el que las presentaciones y las exposiciones de motivos y de buenas intenciones se repetían sesión tras sesión, las comisiones empiezan a ser muy productivas, tratándose -y decidiéndose- en ellas aspectos estratégicos de vital importancia para la organización.

D. Hacia una integración total de las bases de datos corporativas. Aparte del nuevo gestor de expedientes, el Ayuntamiento de Salou dispone de otras bases de datos de gran interés estratégico para la organización. La más importante de todas ellas se instrumentaliza a través del programa de Gestión Informatizada de Municipios (GIM), única aplicación informática de gestión municipal integrada disponible hasta la fecha, que en la actualidad incluye la práctica totalidad de procedimientos de tipo económico del área de Hacienda (gestión tributaria, gestión presupuestaria, contabilidad, recaudación voluntaria, recaudación ejecutiva y tesorería), además del padrón municipal de habitantes y del registro unificado de personas y entidades (FUC).

Pantalla 12: Ventana principal del aplicativo GIM.



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

En funcionamiento desde principios de los años 90, el aplicativo dio un gran salto cualitativo con la migración al entorno Windows (año 2000), aspecto que le dotó de mayores posibilidades de integración, siendo especialmente significativas en este sentido la correspondencia entre los módulos de gestión tributaria, recaudación y contabilidad (año 2001), plenamente operativa en la actualidad, que permite que tanto la formación de los padrones tributarios como el cobro/anulación/cancelación de cada uno de los recibos que los forman generen automáticamente las correspondientes operaciones contables en el presupuesto de ingresos; y la interconexión entre las aplicaciones de RRHH y de contabilidad, la cual hace posible que las nóminas puedan contabilizarse individualmente y de manera masiva con solo apretar un botón. En este sentido, cabe decir que el GIM cedió recientemente la gestión de los RRHH a la aplicación Epsilon (año 2007), dotada de un mayor grado de especialización (gestión del personal desde la RPT o mayor detalle en las incidencias de nómina, entre otros), aunque el enlace nóminas-contabilidad continúa manteniéndose. Igualmente ha sucedido con la aplicación de registro municipal de entrada y salida de documentos, cuya gestión ha sido traspasada desde el GIM al AUPAC, con la intención de conseguir una mayor integración a lo largo de toda la vida de los expedientes administrativos, que permanecerán dentro del mismo programa desde su entrada en la OAC -presencial o virtual- hasta su salida del departamento gestor correspondiente, en virtud de la descentralización del registro de salida (año 2007).

Así pues, a pesar del desmembramiento sufrido por el aplicativo en los últimos tiempos, en beneficio de una mayor especialización en la gestión de determinadas disciplinas municipales, y habiendo venido el AUPAC a cubrir el vacío existente en la gestión por procesos de los flujos de tipo jurídico-administrativo, se prevé que el GIM continúe gestionando los flujos de tipo económico, tal y como ha venido haciendo hasta la fecha. Cabe recordar que gran parte de dichos procedimientos se encuentran operativos desde principios de los 90, siguiendo la tendencia general de los Ayuntamientos de la época de parametrizar en primer lugar los trámites del área de Hacienda, susceptibles por aquel entonces de unas mayores posibilidades de informatización, dada la

tecnología disponible en aquel momento⁸³. Aún así, debe tenerse en cuenta que dicha continuidad va a estar fuertemente condicionada por la capacidad de integración del programa con el resto de aplicaciones de gestión municipales (AUPAC y Epsilon, en la actualidad), más modernas y compatibles con entornos Web. Para la consecución de este objetivo, será necesario que el GIM evolucione hacia dicha tecnología, aspecto que, aparte de una mejora de sus propias funcionalidades, también va a suponer una mayor integración con la nueva página Web corporativa y, por extensión, con los canales de acceso electrónico a los expedientes ubicados en ella (proyecto “ventanilla digital”). Contextualmente, a favor del aplicativo juega el hecho de albergar en su interior el fichero unificado de personas y entidades (FUC)⁸⁴, única base de datos corporativa de personas (tanto físicas, empadronadas o no, como jurídicas) utilizada en todos los trámites y por todas las aplicaciones, motivo determinante gracias al cual el GIM podrá continuar considerándose con toda seguridad como el verdadero ERP⁸⁵ corporativo.

Por último, cabe citar la existencia del aplicativo Epsilon, tercera base de datos corporativa, que se ocupa desde 2007 de la gestión de los RRHH, en substitución del módulo de GIM inicialmente destinado a tal fin. Su adquisición fue consecuencia de una petición del departamento de personal, reclamando una nueva herramienta informática que permitiese gestionar la plantilla desde la RPT, además de ofrecer un mayor grado de especialización en la tramitación de las nóminas y de las relaciones laborales en general. Si bien puede considerarse parte integrante -junto con el GIM y el AUPAC- del denominado núcleo de gestión corporativo, se trata de una aplicación menor y muy especializada, por lo que no puede considerarse un ERP al uso. Prueba de ello

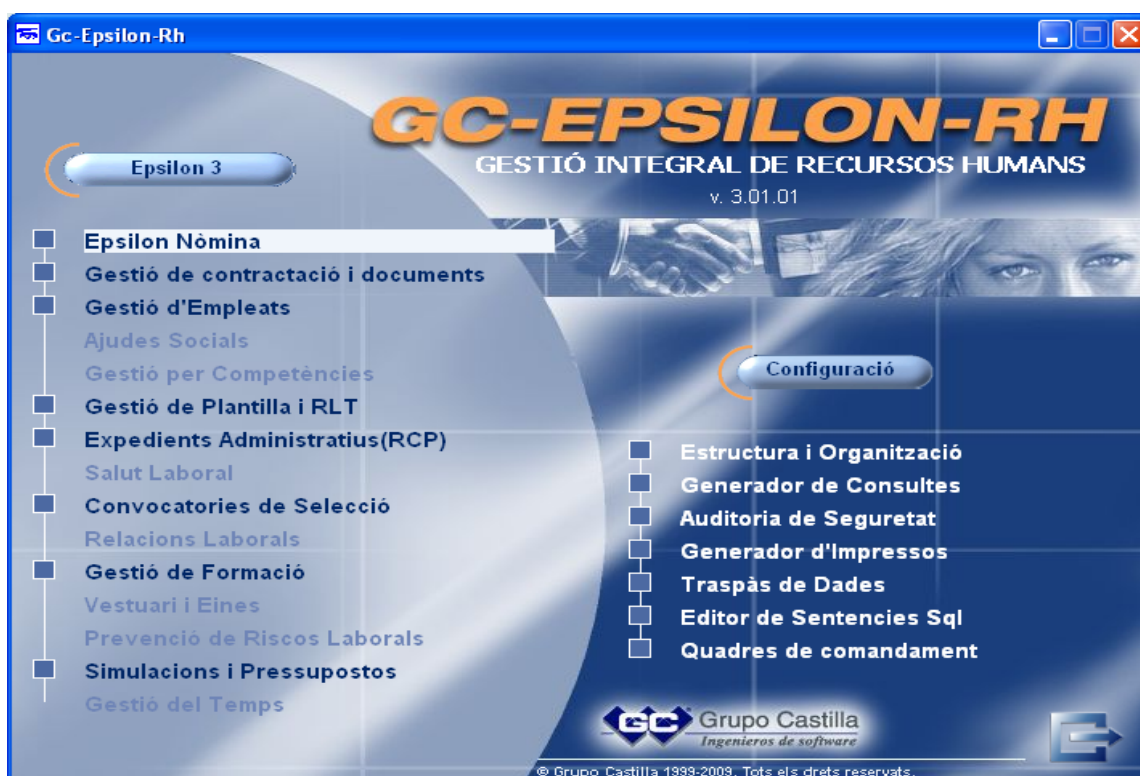
⁸³ Por este motivo, era normal que en muchas entidades locales el departamento de Informática se encontrase adscrito al Área Económica.

⁸⁴ En un contexto de NGP, las “personas y entidades” equivalen a los *stakeholders* de la organización, concepto mucho más amplio que el tradicional de “vecinos empadronados” recogido por la Ley 7/85, reguladora de las Bases de Régimen Local. Algo parecido sucede con las definiciones de “territorio” y de “Administración”.

⁸⁵ Siglas en inglés de *Enterprise Resource Planning*, o sistema de planificación de recursos empresariales. Se trata de sistemas *software* de gestión de información que integran y automatizan las operaciones y los procesos de la organización. Una de sus principales características es la centralización de la información en una única base de datos.

es que muchos de los datos personales de que dispone se obtienen del FUC del aplicativo GIM⁸⁶, su ERP de referencia, con el que sigue manteniendo el enlace nóminas-contabilidad. En cuanto al acceso telemático a sus expedientes, y pese a disponer de tecnología *Web service*, en principio no se prevé contemplar esta opción de manera directa, ya que se trata de un aplicativo de tipo interno. En cambio, sí se espera que a corto/medio plazo pueda interrelacionarse con el AUPAC, aportando sus datos y funcionalidades de simulación presupuestaria al procedimiento de control de la ejecución del presupuesto de personal, actualmente en fase de parametrización, así como a los demás procesos en materia de RRHH que se prevea parametrizar.

Pantalla 13: Ventana principal del aplicativo Epsilon.



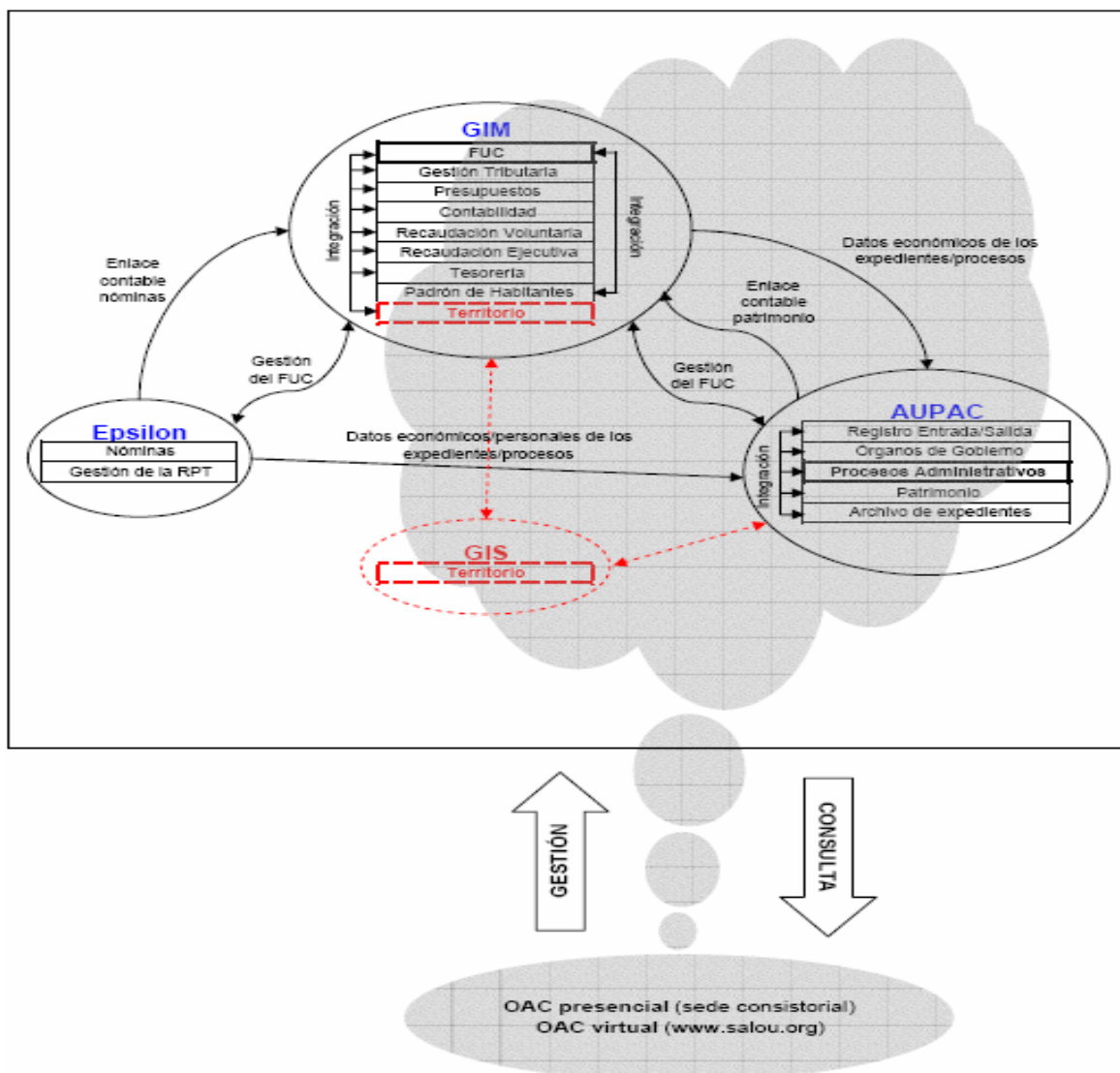
Fuente: Ayuntamiento de Salou.

En cuanto a las restantes bases de datos corporativas existentes, se trata de aplicaciones informáticas de uso específico, elaboradas normalmente por el departamento de Informática -o incluso por los propios usuarios- en Excel o

⁸⁶ Si bien en la actualidad dichos datos aún se obtienen mediante copia, cuando se implante la versión *Web service* del GIM este proceso ya no será necesario, puesto que el FUC será el único fichero de personas y entidades, cuyo uso compartirán todas las aplicaciones informáticas de la organización.

Access, y sin ningún tipo de integración directa con los demás programas de la organización. En este sentido, cabe destacar el programa Sigraf, aplicativo externo especializado en gestión catastral, que realiza el tratamiento de los datos recibidos en primera instancia de la Dirección General del Catastro, los cuales, una vez depurados, son devueltos a dicho ente, quien posteriormente emite los padrones del Impuesto Municipal de Bienes Inmuebles (IBI), que son introducidos -esta vez sí- en el aplicativo GIM. Llegados a este punto, y desde una perspectiva holística de la organización, el núcleo de gestión del Ayuntamiento de Salou quedaría representado gráficamente del siguiente modo:

Figura 29: Núcleo informático de gestión corporativa. Ayuntamiento de Salou.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, el grado actual de integración es bastante elevado, especialmente entre los módulos internos de cada aplicativo. Respecto a la interacción entre programas, aparte de las relaciones ya existentes (p. ej. nóminas Epsilon-contabilidad GIM), el proyecto más importante prevé la centralización en la aplicación AUPAC de la gestión de la totalidad del ciclo de vida de los expedientes administrativos los cuales, según su naturaleza, se nutrirán de la información procedente del resto de aplicaciones integradas (GIM y Epsilon). Este aspecto supondrá, como ya se ha indicado, la inminente adaptación de la organización a la gestión por procesos. Igualmente, cabe destacar en este sentido la unificación de los datos de personas y entidades en un solo fichero de referencia (el FUC del GIM). Dicha unificación será completa cuando el programa adopte la tecnología *Web service*, evolución que se espera llevar a cabo a lo largo del ejercicio 2009. Finalmente, merecen también especial mención relaciones menores como la de patrimonio AUPAC-contabilidad GIM, o la de presupuesto de personal Epsilon-procedimiento de gestión del presupuesto de personal AUPAC, actualmente en proceso de implantación.

Aparte de la consecución satisfactoria de las relaciones anteriores, entre los aspectos pendientes o a mejorar figura la introducción en el sistema de gestión corporativo del concepto “territorio”, entendido como agregación de superficies o volúmenes. Dicho proyecto, que nunca ha superado la fase de planteamiento inicial, requeriría la necesaria incorporación al núcleo informático de gestión de un Sistema de Información Geográfica (GIS) (grafiado en color rojo en el cuadro anterior), interconectado a su vez con los programas GIM y AUPAC. En la actualidad, el problema principal radica en que el aplicativo GIM está orientado mayoritariamente hacia el concepto “personas”, por lo que la clasificación del territorio se realiza tomando como referencia los datos domiciliarios de éstas (direcciones), en lugar de las superficies o volúmenes con los que dichas personas mantienen algún tipo de vinculación, como sería deseable en un sistema de estas características⁸⁷. En este sentido, se espera

⁸⁷ Si bien el GIM cuenta con un módulo de territorio que incluye referencias catastrales directamente relacionadas con las superficies, su interconexión con el concepto “personas” todavía no ha sido resuelta.

que las futuras evoluciones del programa permitan establecer de manera más clara dicha relación. Otro de los requisitos indispensables del proyecto de integración pasa por asegurar la vigilancia y el estricto cumplimiento de la Ley 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), en el sentido de que todos los archivos que contengan este tipo de datos deberán estar inventariados en la Agencia Española de Protección de Datos y en la *Agència Catalana de Protecció de Dades*.

En la actualidad, el Ayuntamiento de Salou tiene declaradas todas sus bases de datos de carácter personal en ambos organismos. Por otro lado, tampoco hay que olvidar que a partir del 31 de diciembre de 2009 -siempre que lo permitan las disponibilidades presupuestarias de los municipios- adquirirán plena vigencia los derechos y obligaciones establecidos por la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Finalmente, atendiendo a razones de eficiencia económica, buena planificación y aprovechamiento de los recursos disponibles, deben evitarse a toda costa las duplicidades por la adquisición de aplicaciones informáticas que incluyan funcionalidades ya existentes en otras (RRHH, registro, patrimonio) o no utilizables (compras).

En cuanto a los aspectos positivos de la integración, cabe destacar las grandes posibilidades que la tecnología actual ofrece en este sentido, principalmente respecto a las aplicaciones de gestión de expedientes, que han evolucionado considerablemente en los últimos tiempos. Este hecho resulta especialmente significativo si se tiene en cuenta que, en el Ayuntamiento de Salou, ha sido necesario esperar 20 años desde la parametrización de los primeros procedimientos de tipo económico (liquidaciones, padrones, contabilidad, tesorería, etc.) hasta disponer de los medios adecuados para informatizar con garantías de éxito toda la operativa jurídico-administrativa de la organización. En este sentido, la consecución de dicha integración en un contexto de gestión por procesos supone una ventaja competitiva de tipo estratégico de valor incalculable, puesto que actúa a modo de palanca, multiplicando los efectos beneficiosos de cualquier mejora que se pretenda introducir. Así, por ejemplo, si la implantación de la firma digital no supone por si sola un gran paso

adelante, puesto que sólo va a poder ser utilizada por unos pocos trabajadores, habilitados por la entidad local para la validación en su nombre de ciertos trámites externos de tipo específico, su aplicación en una organización que cuente con un núcleo de gestión integrado basado en los procesos la convierte en un factor clave de éxito indiscutible, permitiendo la ejecución electrónica de un gran número de trámites internos que requieren firma (decretos, resoluciones, comunicaciones de régimen interior, informes, conformidad de facturas, traslados, compulsas, certificados, entre otros muchos), y contribuyendo de este modo a lograr un mayor grado de ahorro, rapidez y eficiencia en la gestión municipal⁸⁸.

Finalmente, no debe olvidarse la gran importancia de la OAC en el éxito del nuevo modelo. Por un lado, en su función de iniciadora de la mayor parte de los procedimientos municipales tramitados a instancia de terceros, deberá actuar como elemento normalizador y cohesionador en la recepción y entrada de la información al núcleo de gestión corporativo. Así pues, independientemente del canal de acceso escogido por el ciudadano (presencial o telemático), los datos van a ser tratados de forma unitaria, por lo que deberán guardar la misma estructura y formatos. En este sentido, la oficina presencial deberá realizar un trabajo extra⁸⁹ de equiparación con las funcionalidades de la OAC virtual no contemplado hasta ahora (escaneo de la totalidad de documentos presentados, validación *in situ* de los datos personales de las solicitudes en comparación con los disponibles en el FUC corporativo, o elección en origen del tipo de procedimiento electrónico a seguir, entre otros)⁹⁰. Por otro lado, como usuaria de dicha información, el esfuerzo inicial y el rigor en la introducción de datos revertirán en una mayor disponibilidad y conocimiento del estado de los trámites y expedientes, aspecto del cual se beneficiarán tanto la OAC

⁸⁸ Se prevé que en breve plazo, la mayoría de trabajadores municipales disponga del certificado digital idCAT-CATCert, expedido por la *Agència Catalana de Certificació*. Actualmente, todos los informadores de la OAC ya disponen de él.

⁸⁹ Para compensar este mayor desempeño, el registro general de salida se ha descentralizado en los departamentos internos, liberando a la OAC presencial de dicho trámite.

⁹⁰ En la OAC virtual, dichos trámites son de realización obligatoria por parte del propio solicitante.

presencial como la virtual, complementándose ambas entre sí y asegurando de este modo la transición satisfactoria hacia la Oficina 24 horas.

6.3.3.5 Difusión, compartición y gestión de la información corporativa a través de medios telemáticos: La Intranet, la página Web y la OAC virtual.

Se trata de uno de los objetivos más importantes de la modernización administrativa, el cual ha recobrado impulso con la aparición de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Como establece en su exposición de motivos, dicha norma pretende dar un paso adelante en cuanto a derechos y obligaciones de los ciudadanos y administraciones en la materia, substituyendo el “podrán” de la actual Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, por el “deberán”. Así pues, si bien hasta ahora los Ayuntamientos, al igual que el resto de administraciones y de forma totalmente voluntaria, habían puesto a disposición del ciudadano determinada información pública, además de la posibilidad de realizar ciertos trámites administrativos a través de sus direcciones de Internet; la obligatoriedad en el cumplimiento de la nueva norma, junto con la posibilidad de contar con sistemas de gestión por procesos de última generación, plenamente operativos y dotados de tecnología *Web service*, han hecho aumentar enormemente las posibilidades en este sentido. Por otro lado, los Ayuntamientos no solamente cuentan con clientes externos. También sus clientes internos -los trabajadores municipales- quieren conocer y poder hacer uso de dicha información corporativa. En este sentido, en el desempeño de su actividad cotidiana, y en función de la política de permisos establecida en cada caso, el personal generalmente ya dispone de acceso directo a las aplicaciones informáticas del núcleo de gestión corporativo, pero existe otro tipo de información municipal, de tipo específico y personal, que no puede obtenerse directamente a través de la Web y que suele recogerse en la Intranet corporativa.

A. La Intranet municipal. La Intranet del Ayuntamiento de Salou, disponible desde el año 2006, no solamente ofrece información de tipo general (si se accede sin contraseña) y personal (con clave de acceso), sino que también

soporta la realización de ciertos trámites interactivos que gozan de plena validez y aceptación dentro de la organización. Una de las utilidades más destacables en este sentido es la aplicación Tempo, que gestiona de forma descentralizada desde los fichajes de entrada y salida hasta las solicitudes y concesión de vacaciones y de días de asuntos propios, permitiendo tanto el control personal de las incidencias propias, como la validación por parte de los responsables de departamento de los movimientos de sus subordinados, de forma que la sección de RRHH solamente se limita a realizar funciones de supervisión del sistema. Otras utilidades importantes son los registros de no conformidades en los procedimientos, de incidencias informáticas, de peticiones al servicio de reprografía, de incidencias en la vía pública, en el mantenimiento de edificios municipales y en las playas (RUIP), que pueden ser utilizados tanto por el personal municipal, de manera directa, como por los ciudadanos, a través de los informadores de la OAC. Se prevé que la Intranet siga incorporando nuevas funcionalidades, tales como solicitudes de dietas, permisos o asistencias a cursos formativos, entre otras.

Pantalla 14: Ventana de acceso a la Intranet del Ayuntamiento de Salou.

Ajuntament de Salou - Windows Internet Explorer

http://atlantida.intranet/index.php

Ajuntament de Salou

Entrar | login Inici · El teu compte 29 de Gener 2009

Informació d'utilitat

- Extensions
- Telèfons i Faxes
- Telèfons Mòbils
- Calendari Laboral 2008
- Calendari Contribuent 2008
- Normativa Nou Ajuntament
- Telèfons, Endolls, etc...
- Informació telefonia mòbil

Gestió Peticions

- Manteniment edificis
- Reprografia
- Suport informàtica
- RIUP
- Via Pública
- Procediments - No conformitats

Informació Sindical

- CCOO
- UGT
- CATAC
- SPPME.CAT

Generalitat en Línia

- Actualitat
- Actualitat Medi Ambient i Habitatge
- Actualitat Salut
- Traductor Automàtic

CONVOCATÒRIA BORSA TREBALL INFORMADORS OAC

msamper va escriure:

Us recordem a tots que hi ha convocat un procés selectiu per a la creació d'una borsa de treball d'informadors per a l'OAC.

Enviat per admin el Dijous, 22 de gener del 2009 (8:09:16) (39 Lectures)
([Llegir-ne més...](#) | 492 bytes més | Puntuació 0)

CONVOCATÒRIA PROCÉS SELECTIU TÈCNIC/A MIG PROMOCIÓ ECONÒMICA

msamper va escriure:

Convocat un procés selectiu per a la provisió, mitjançant concurs-oposició lliure, d'un lloc de treball de tècnic/a mig de promoció econòmica mentre es trobi vancant com a conseqüència de la baixa maternal de la seva ocupant.

Enviat per admin el Dilluns, 29 de desembre del 2008 (9:02:29) (64 Lectures)
([Llegir-ne més...](#) | 542 bytes més | Puntuació 0)

CONVOCATÒRIA PROCÉS SELECTIU BORSA TREBALL INFORMADORS/ES OAC

msamper va escriure:

Convocat un procés selectiu per a la creació d'una borsa de treball d'informadors per a l'OAC de l'Ajuntament de Salou.

Enviat per admin el Dilluns, 29 de desembre del 2008 (9:02:19) (82 Lectures)
([Llegir-ne més...](#) | 606 bytes més | Puntuació 0)

RESULTATS PROVA TEST PSICOTÈCNIC AGENT POLICIA

msamper va escriure:

A continuació us detalem els resultats del test psicotècnic realitzat a la Subdirecció de Coordinació de Polícies de Catalunya, dels aspirants al procés selectiu per a la provisió de 6 places d'agent de la Policia Local de Salou.

Enviat per admin el Dimarts, 23 de desembre del 2008 (8:10:54) (33 Lectures)
([Llegir-ne més...](#) | 379 bytes més | Puntuació 0)

Login

Sobrenom

Contrasenya

Des d'aquí podeu entrar

Informació Usuari

Benvingut, Anònim

Sobrenom

Contrasenya

([Registra't](#))

Membres:

- Últim: npamies
- Nous aïu: 0
- Nous aïr: 4
- Total: 525

Gent connectada:

- Visitants: 24
- Membres: 7
- Total: 31

Connectats ara:

- 01: ecasado
- 02: cpna
- 03: pigarcia
- 04: vmuñoz
- 05: acazorla
- 06: hripoll
- 07: mhortal

Manuals AUPAC

- Registre E/S
- Gestió decrets

Intranet local 100%

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

B. La página Web municipal, el gestor de contenidos y la Web de entidades.

La **página Web** del Ayuntamiento de Salou (www.salou.org) se implantó por primera vez en el año 2000, fruto de la voluntad de la regiduría de Hacienda y Nuevas Tecnologías y de la tendencia seguida en aquel momento por las administraciones locales del entorno cercano. De funcionamiento no interactivo, su única funcionalidad era la de ofrecer información. Al tratarse de una imposición política no avalada por un proyecto mínimamente planificado, el servicio presentaba grandes carencias, siendo una de las más importantes la inexistencia de un verdadero gestor de contenidos. En este sentido, la práctica totalidad de la información ofrecida era de carácter estático, dependiendo su actualización exclusivamente del departamento de Informática. Poco tiempo después, como solución provisional a la imposibilidad de poner al día los contenidos de una manera suficientemente ágil, los técnicos de informática consiguieron habilitar un rudimentario gestor que permitía a los departamentos actualizar las secciones de noticias y de agenda de manera autónoma. Posteriormente, a pesar de que se han ido desarrollando nuevas versiones y añadiendo nuevas funcionalidades, algunas de ellas de tipo interactivo, tales como la posibilidad de realizar ciertos trámites de forma telemática (proyecto e-tram de la Generalitat de Catalunya), la arquitectura original de la Web se ha mantenido prácticamente sin cambios hasta el momento actual.

La estructura de la página es de tipo tradicional, con una sección de actualidad y noticias como entrada, de actualización frecuente a pesar de la precariedad de medios disponibles, seguida de diferentes apartados adicionales organizados siguiendo una configuración de tipo clásico (presentación breve del municipio, plano geográfico, composición del Consistorio, organigrama departamental, apartado dedicado al turismo y apartado recogiendo todos los trámites telemáticos disponibles). Adicionalmente, también dispone de *links* directos a otras páginas o subpáginas de tipo específico, así como a determinadas utilidades.

Pantalla 15: Portal de entrada a la página Web del Ayuntamiento de Salou.



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

El proyecto del **gestor municipal de contenidos Web** se inició en septiembre de 2006, con el objetivo principal de renovar totalmente la página Web del Ayuntamiento de Salou, dotándola de un gestor de contenidos avanzado que permitiese el mantenimiento y la gestión de la información publicada en ella de una forma clara, sencilla e independiente del departamento de Informática. Inicialmente, la metodología de trabajo del proyecto contemplaba la realización de las siguientes fases:

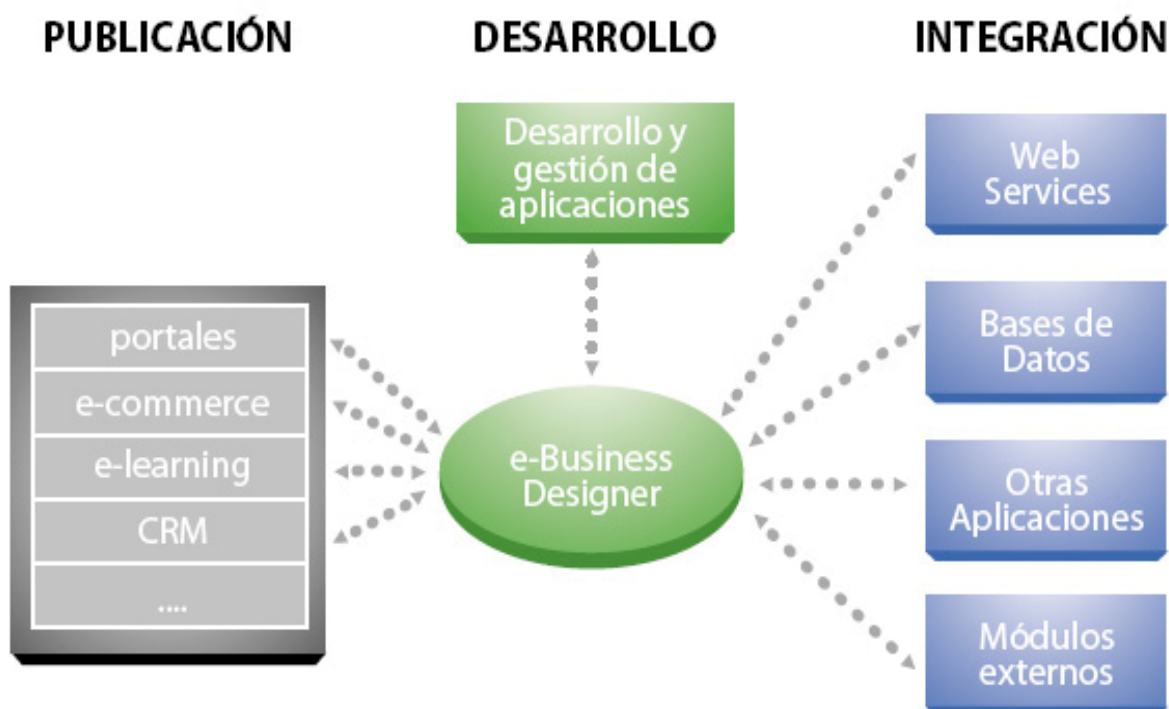
- *Definición del esquema general del nuevo espacio Web.* Reuniones de motivación, reuniones de trabajo y aprobación del esquema general por parte de la Comisión de Comunicación.

- *Definición del detalle de cada una de las áreas que configuran el esquema general.* Reuniones con los departamentos implicados, recogida de las propuestas y aprobación del detalle de cada área en la Comisión de Comunicación.
- *Definición de la estructura de la información.* Información estructurada/dinámica y libre/estática.
- *Definición del diseño gráfico, estético y visual.* Determinación de los estilos, de acuerdo con la imagen corporativa existente, así como de las relaciones y enlaces asociados entre áreas.
- *Implantación y puesta en marcha.* Instalación de las herramientas informáticas y de la infraestructura técnica necesaria. Desarrollo de la *frontoffice* (la interfície exterior de la página Web, es decir, lo que se ve) y de la *backoffice* (la interfície interna de introducción/mantenimiento de la información, sobre la que operarán los gestores departamentales y los técnicos de Informática).
- *Formación.* Tanto a los usuarios, en el mantenimiento de la información departamental; como a los técnicos informáticos, en el desarrollo de nuevas estructuras de información, en la interacción con las bases de datos corporativas, en la gestión de los usuarios y en el funcionamiento interno del propio gestor de contenidos.

A partir de una serie de reuniones previas y de la definición del esquema general de información, se creó la relación de departamentos implicados en la renovación de la Web municipal, que fueron prácticamente todos, especialmente en cuanto a la participación en los apartados genéricos de noticias y agenda. Igualmente, se requirió la colaboración adicional de los departamentos de Promoción Económica, en el diseño y gestión de la Bolsa de Trabajo Municipal, y de Contratación, en el apartado de concursos y licitaciones, así como la aportación de sugerencias por parte de las unidades gestoras de servicios *on line*. Para poder llevar a cabo dicha renovación, dotando a su vez al servicio de un gestor de contenidos moderno, el Ayuntamiento de Salou, a través de su departamento de Informática, decidió utilizar una herramienta eBD (*e-bussiness designer*). Se trata de un entorno completo para la producción, gestión y publicación de información mediante

Internet o Intranet, parametrizable en cualquier momento desde un navegador Web sin necesidad de complejas y costosas instalaciones, y que responde a los requerimientos de accesibilidad, seguridad, flexibilidad, facilidad y rapidez de uso, imagen innovadora, potencia, multifuncionalidad, capacidad de crecimiento, arquitectura abierta, compatibilidad y perfecta integración con otras plataformas y bases de datos existentes en el mercado, algunas de las cuales forman parte del núcleo informático de gestión municipal.

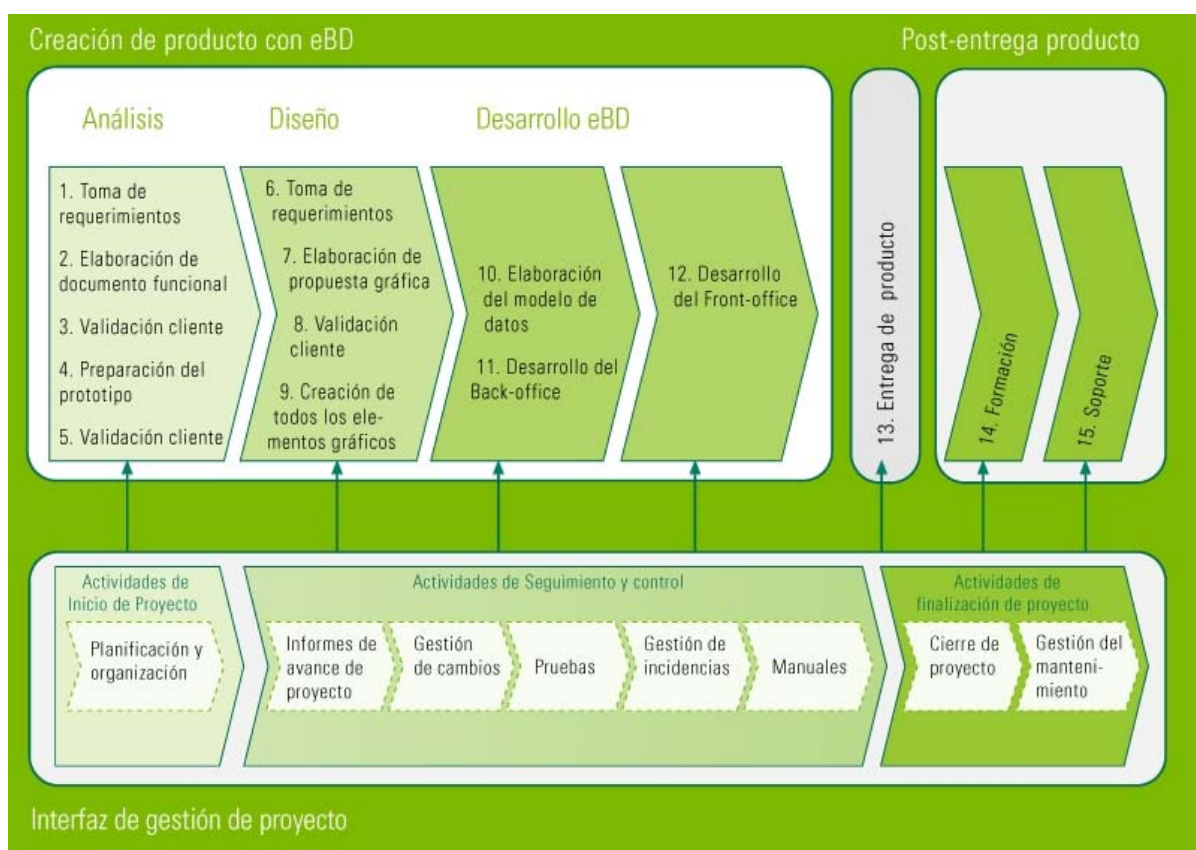
Figura 30: Esquema del funcionamiento de una herramienta e-BD.



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

En la actualidad, el proyecto se encuentra en fase de desarrollo del eBD, de reciente adjudicación (enero de 2009), al mismo tiempo que se está ultimando la etapa de definición de la estructura de la información dinámica. En este sentido, se espera que dicha herramienta pueda utilizarse en el desarrollo de futuros aplicativos, así como en la actualización de los ya existentes (p. ej. la Intranet), dotándolos de un mayor grado de integración con las bases de datos corporativas. Finalmente, se prevé incorporar al servicio un motor de búsqueda basado en el lenguaje natural, desarrollado por la Universidad de Girona.

Figura 31: Fases de la creación de un producto mediante eBD.



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

El **portal de entidades** (www.salouentitats.cat) pretende ser un espacio común para la participación de los ciudadanos en la vida pública local, instrumentalizado técnicamente a través de una página Web donde las entidades asociativas del municipio de Salou que lo deseen puedan mostrar su agenda de actividades, sus noticias y toda la información de interés que estimen conveniente. Dicho espacio debe ser directamente gestionable por las propias entidades, accediendo a una sencilla zona *backoffice* y después de recibir una formación de tipo básico. Las asociaciones adheridas, clasificadas por tipo de actividad y de servicio ofrecido, disponen igualmente de una serie de recursos aprovechables (instalaciones, ayudas, subvenciones, formación continua, enlaces con otros organismos públicos y redes asociativas e informaciones varias), así como de un espacio público de intercambio de sus propias experiencias.

Pantalla 16: Portal de entrada a la Web municipal de entidades.

<p>Directori d'Entitats Serveis de les Entitats Agenda Notícies Recursos El nostre projecte Registre Municipal d'Entitats I tu, com ho veus? mira què han dit...</p>	<p>salouentitats.cat <i>Sam SALOU</i></p> <p>Inici castellano Text A A A Contactar Accessibilitat Intranet</p> 	 <p>Club Voleibol SALOU</p> <p>LES ENTITATS DEL PORTAL CLUB VOLEIBOL DE SALOU</p>
<p>AGENDA</p>	<p>NOTÍCIES</p>	<p>Cercar entitats</p> <input type="text"/>
<p> 13/02/2009 Esport NIT DE L'ESPORT [Portal d'Entitats de Salou]</p> <p> 14/02/2009 Esport C.V. Figueres "A" - C.V. Salou [CLUB VOLEIBOL DE SALOU]</p> <p> 14/02/2009 Esport C. V. Salou - Lubesa Valldoreix [CLUB VOLEIBOL DE SALOU]</p> <p> 14/02/2009 Esport C.V. Salou - CEUV [CLUB VOLEIBOL DE SALOU]</p> <p>+ Agenda</p>	<p>10/02/2009 - [CLUB PATÍ SALOU] ↗ EXITO DE PUBLICO EN EL FESTIVAL DE LA FIESTA MAYOR</p> <p> 09/02/2009 - [CORAL EIXÀRCIA] ↗ EXCURSIÓ DE FINAL DE CURS 2008/2009</p> <p>04/02/2009 - [CLUB PATÍ SALOU] ↗ 4 PATINADORAS DEL CLUB PATI SALOU SUPERAN EL NIVEL</p> <p>31/01/2009 - [SOCIETAT DE PESCA ESPORTIVA SALOU] ↗ Concurso infantil de pesca Festa Major</p> <p>+ Notícies</p> <p>RECURSOS PER A LES ENTITATS</p> <p>AJUTS I SUBVENCIONS Subvencions per entitats esportives</p> <p>TRÀMITS Cita amb un càrrec electe o tècnic/a municipal</p> <p>TRÀMITS Adhesió al Portal d'Entitats</p> <p>AJUTS I SUBVENCIONS Subvencions a entitats</p> <p>TRÀMITS Instància genèrica</p> <p>AJUTS I SUBVENCIONS Normativa de les subvencions per a entitats culturals</p> <p>+ Recursos per a les Entitats</p>	<p>SERVEIS DE LES ENTITATS</p> <p>ESPLAI INFANTIL I JUVENIL</p> <p>RETRANSMISIÓN GALA DE CAMPEONES 2008 [CLUB PATÍ SALOU]</p> <p>+ Serveis</p>
<p>Iniciativa promoguda per:  AJUNTAMENT DE SALOU</p>		
<p>cliC porta</p>		

Fuente: Ayuntamiento de Salou.

El proyecto, impulsado y coordinado por el departamento municipal de Participación Ciudadana, se articula administrativamente a través del convenio “*Portal d’entitats de Salou*”, al cual se han adherido ya 20 entidades desde su puesta en marcha, en agosto de 2008. Próximamente, se prevé la realización de diversos talleres formativos gratuitos, con el objetivo de fomentar el conocimiento y uso del servicio por parte de sus beneficiarios, y cuyo único requisito de aceptación es la adhesión al convenio y la posterior inscripción en el Registro Municipal de Entidades.

C. La OAC virtual. Se trata de otro de los factores clave de éxito organizacional, cuyo grado máximo de evolución lo constituye la llamada “Oficina 24 horas”, objetivo inmediato de la Corporación, que cierra a su vez el círculo del plan de modernización administrativa. En su condición de canal electrónico de comunicación entre el Ayuntamiento y los administrados, dicho servicio tiende a convertirse en un futuro en la única forma de acceso ciudadano a la información corporativa.

Los antecedentes de la OAC virtual se remontan al proyecto “**Salou en línea**”, que perseguía los siguientes objetivos:

- Creación de un catálogo de servicios de tramitación en línea en la Web municipal, renovando completamente el apartado *Serveis al ciutadà*.
- Habilitación de consultas de información personal de ciudadanos y empresas.
- Asentamiento de las bases para la ampliación de todos estos trámites y consultas de forma progresiva y continuada.

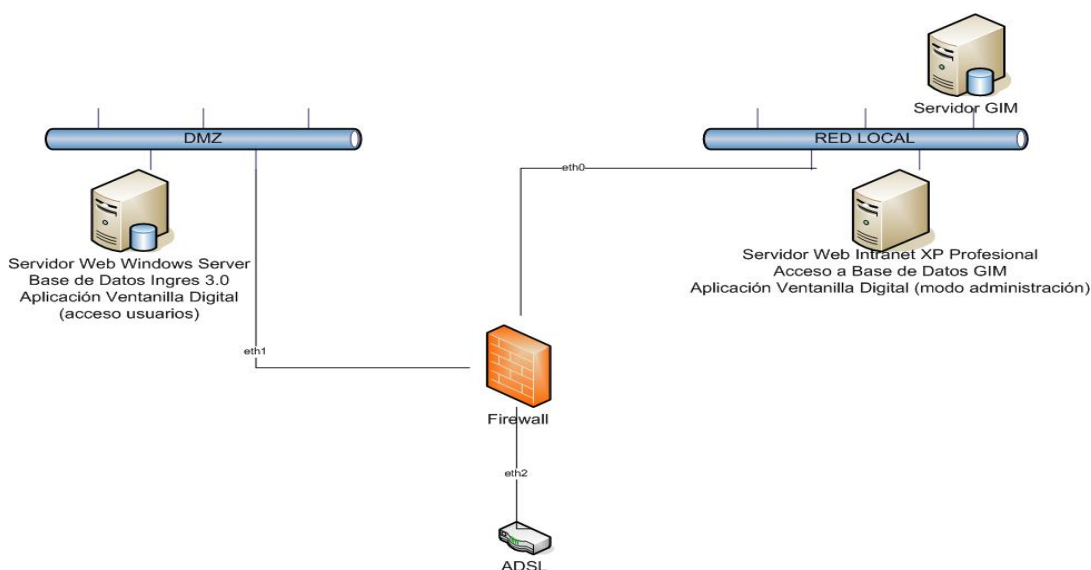
La consecución de todas estas funcionalidades requería necesariamente: a) La definición y modelaje de los pasos a seguir en cada caso, tanto en referencia a la información solicitada como a la ofrecida; b) La consultoría jurídica de los trámites disponibles, en cumplimiento de la legalidad vigente; c) Su implantación y puesta en marcha y, finalmente, d) la formación de los funcionarios receptores y tramitadores de las peticiones, así como de los técnicos informáticos encargados de gestionar las interacciones del servicio

con las bases de datos corporativas. En un primer momento, la arquitectura del servicio contemplaba la habilitación de dos redes locales separadas, comunicadas únicamente a través de un *firewall* y sincronizadas diariamente, aunque no de forma *on line*; en una de ellas se localizaría el servidor Web de acceso ciudadano a las consultas personales, y en la otra el servidor de bases de datos corporativas, fuente de toda la información. Los departamentos municipales inicialmente implicados en el proyecto fueron Secretaría, Estadística, Rentas, Urbana, Recaudación e Intervención, y las herramientas o aplicaciones informáticas utilizadas a tal fin, integradas en un único menú o catálogo de trámites, las siguientes:

- **Aplicación de peticiones y trámites *on line* E-TRAM.** Se trata de una plataforma basada en los servidores del *Consorci Administració Oberta de Catalunya* (AOC), que hospedan las peticiones electrónicas de los ciudadanos realizadas por este medio. Las solicitudes, de naturaleza heterogénea, son tramitadas a través de un conjunto de formularios tipo que el organismo ofrece a los Ayuntamientos adheridos. Dichas solicitudes, adaptadas a la imagen corporativa de cada municipio, son gestionadas por los empleados locales en la *backoffice* del sistema, donde también puede determinarse el nivel de seguridad y de autenticación a aplicar en cada caso.
- **Aplicación de consultas personales Ventanilla Digital.** Sistema que ofrece servicios al ciudadano a través de la interacción de la Web municipal con el aplicativo GIM, facilitando información de los datos personales contenidos en él, a la vez que permite la realización de ciertos trámites, previo control de acceso y utilización obligatoria de certificado digital⁹¹. El sistema se complementa con la posibilidad de emisión de documentos en formato PDF, tales como volantes de empadronamiento individual y familiar, o duplicados de recibos de recaudación. El siguiente diagrama muestra la estructura técnica necesaria:

⁹¹ Para facilitar la emisión de identificadores digitales a los ciudadanos, el Ayuntamiento de Salou se convirtió recientemente en Entidad de Registro Colaboradora del proyecto idCAT.

Figura 32: Arquitectura informática del sistema “Ventanilla Digital”



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

Inicialmente, el catálogo unificado de trámites y consultas personales del “Salou en línea” contemplaba la habilitación de las funcionalidades siguientes, proporcionadas por las herramientas “E-TRAM” y “Ventanilla Digital”:

“La teva administració”

<i>Instancia genérica</i>	-tram
<i>Cita con cargo electo o técnico municipal</i>	-tram
<i>Quejas, sugerencias e incidencias</i>	-tram
<i>Copia de planos topográficos y urbanísticos</i>	-tram
<i>Subvenciones a entidades</i>	-tram
<i>Registro general E/S</i>	-vd

“Persona”

<i>Datos fiscales</i>	-vd
<i>Ficha padronal</i>	-vd
<i>Miembros hoja padronal</i>	-vd
<i>Histórico de movimientos habitante</i>	-vd
<i>Datos electorales</i>	-vd
<i>Cambio de domicilio en el PMH en Salou</i>	-tram
<i>Alta en el PMH por cambio de residencia</i>	-tram
<i>Alta en el PMH por omisión</i>	-tram
<i>Modificación de datos personales en el PMH</i>	-tram
<i>Volante de empadronamiento individual (link a presentación preliminar inmediata desde Ficha</i>	-vd

<i>padronal)</i>	
<i>Certificado de empadronamiento histórico</i>	-tram
<i>Volante de empadronamiento familiar (link a presentación preliminar inmediata desde Miembros hoja padronal)</i>	-vd
<i>Certificado de convivencia</i>	-tram
“Dades tributàries”	
<i>Impuesto Vehículos Tracción Mecánica</i>	-vd
<i>IBI Urbana</i>	-vd
<i>IBI Rústica</i>	-vd
<i>IAE</i>	-vd
<i>Tributos - Cementerio</i>	-vd
<i>Tributos - Mercado Municipal</i>	-vd
<i>Tributos - Mercado ambulante</i>	-vd
<i>Tributos - Vados</i>	-vd
<i>Tributos - Locales comerciales</i>	-vd
<i>Tributos - Playas</i>	-vd
<i>Recibos y liquidaciones</i>	-vd
<i>Domiciliaciones bancarias</i>	-vd
“Empresa”	
<i>Facturas de proveedores</i>	-vd
<i>Resumen facturación anual - Modelo 347</i>	-vd

En la actualidad, y a pesar de los objetivos iniciales, la ejecución del proyecto ha avanzado más en cuanto a la definición de los trámites E-TRAM, que ya se encuentran disponibles en la Web, junto con una serie de funcionalidades independientes desarrolladas por el departamento de Informática (solicitud de préstamo a la Biblioteca y de inscripción en actividades deportivas, aplicación para el cálculo de plusvalías o descarga de modelos de solicitud en pdf, entre otras). Por lo que respecta a los trámites “Ventanilla Digital”, aunque el aplicativo ya se encuentra disponible y en fase de pruebas, la complejidad de la interconexión con el programa GIM y el gran impulso dado al proyecto de normalización de procesos corporativos hará retardar su puesta en marcha hasta la habilitación del acceso telemático del gestor de expedientes (SIAC), el cual previsiblemente sustituirá al E-TRAM, dotando al servicio de una mayor versatilidad.

Pantalla 17: Ventana de trámites administrativos de la Web municipal de Salou.



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

La última fase de evolución hacia la “Oficina 24 horas” llevada a cabo por la organización se encuentra enmarcada dentro del denominado “**Plan de modernización administrativa del Ayuntamiento de Salou**”. Surgido de la necesidad de adecuación del ente local a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, así como a la normativa reguladora del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (Ley 11/2007, de 22 de junio); dispone de amplio abasto, ya que integra el

proyecto “Salou en línea”, además de los proyectos de renovación de la Web corporativa y de normalización de procesos. Sus objetivos inmediatos más destacables, después de la consecución -total o parcial- de los proyectos anteriores, son la implantación de un registro de entrada/salida y de un servicio de gestión de expedientes, ambos accesibles a través de la Web, aprovechando el trabajo de normalización de procesos llevado a cabo en la organización, así como la reciente implantación del programa gestor de expedientes corporativo (AUPAC), en aras de una mayor eficiencia y de un mejor servicio al ciudadano.

La creación de registros telemáticos de entrada y salida se reguló por primera vez en el artículo 38.9 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (ya derogado por la Ley 11/2007), que establecía textualmente: *“Podrán crearse registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos, con sujeción a los requisitos establecidos en el apartado 3 de este artículo [...] así como que cumplan con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que igualmente se señalen en la citada norma”*, así como en el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, de registros y notificaciones telemáticas. En este sentido, dado que en la mayoría de ocasiones la recepción de una solicitud va a suponer el inicio de un expediente administrativo, cuyo acceso telemático deberá cumplir las mismas condiciones que las expuestas en la norma anterior para el registro, la necesidad de implantar un sistema informático de gestión de expedientes que responda a esos criterios resulta más que evidente.

El proyecto de modernización administrativa, como paso previo a la implantación de la “Oficina 24 horas”, persigue satisfacer las necesidades de la Corporación y de los ciudadanos a través de la consecución de los siguientes objetivos:

- Lograr una gestión municipal eficiente, adaptada a la normativa y a la e-administración, mediante el uso de medios telemáticos.

- Disponer de unas aplicaciones en entorno Web integradas, accesibles y seguras, con utilidades de firma electrónica y de “ventanilla única” que favorezcan la e-administración y la interoperatividad entre administraciones, permitiendo a su vez al Ayuntamiento de Salou beneficiarse de las economías de escala y de la disminución de costes de tramitación.
- En concreto, disponer de un sistema de entrada y salida integrado y asociado a los expedientes administrativos generados por dicho proceso, de manera que sea posible la gestión de ambos, tanto presencial como telemáticamente, desde el momento en que se produzca el registro de entrada hasta la resolución y posterior notificación al ciudadano.
- Formar al personal del Ayuntamiento (e incluso a los ciudadanos) en entornos Web, para facilitar el manejo y gestión de las aplicaciones informáticas de nueva implantación.

Figura 33: Evolución y fases del plan de modernización administrativa del Ayuntamiento de Salou.



Fuente: Ayuntamiento de Salou.

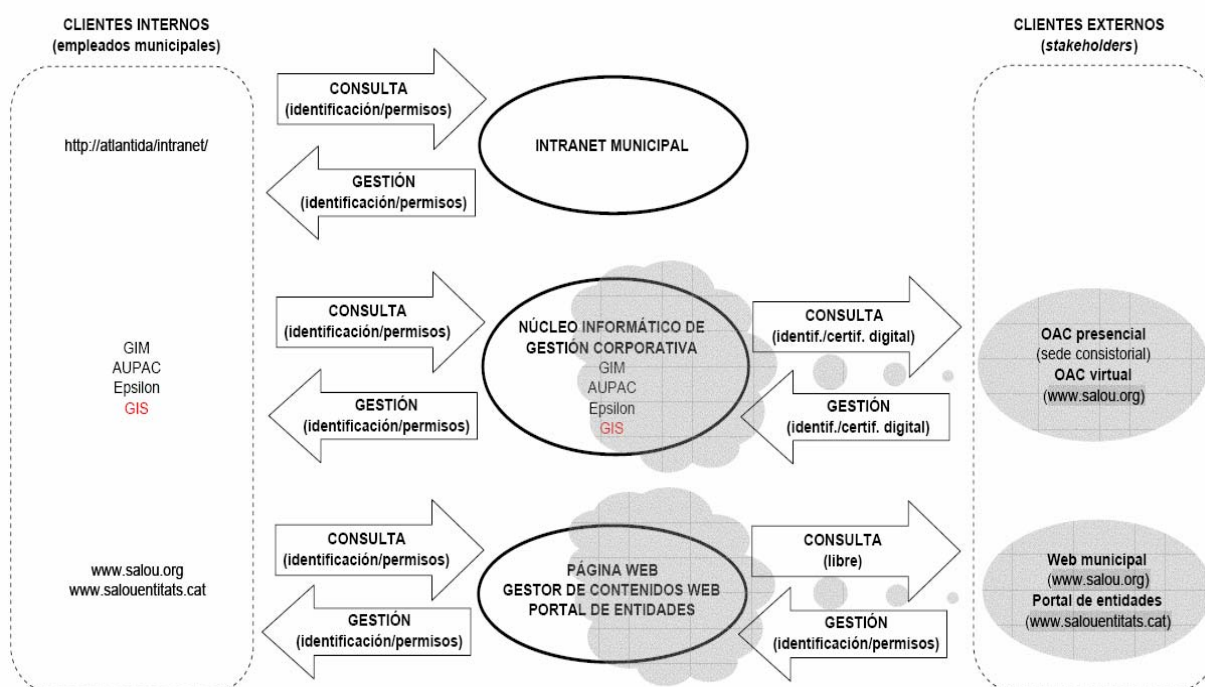
En cuanto a la “Oficina 24 horas” propiamente dicha, también llamada “OAC virtual”, su implantación y posibilidades de éxito van a ser consecuencia directa del efecto apalancamiento que suponen la gestión por procesos y la utilización

del aplicativo informático gestor de expedientes corporativo. De este modo, y al igual que sucede con la integración informática, si bien la posibilidad de realización de trámites E-TRAM ya supone en si misma una ventaja, la gestión por procesos confiere una nueva dimensión al proyecto, mucho más amplia, integrada y competitiva que la anterior, que va más allá de las propias funcionalidades de los aplicativos Web utilizados por el nuevo servicio. En este sentido, la “Oficina 24 horas” dispondrá de las siguientes utilidades Web:

- “Ventanilla Digital”, para acceder al programa GIM. Ya previsto en el proyecto “Salou en línea”, se contrató en el año 2007, aunque todavía no se ha llegado a implantar.
- Módulo SIAC, para acceder al gestor de expedientes AUPAC. De adquisición conjunta, junto con la aplicación de notificaciones telemáticas NOTE.

Estos dos canales, junto con la nueva Web municipal y la Intranet, configurarán las principales vías de acceso telemático a la información corporativa, las cuales deberán disponer de las mismas funcionalidades, seguridad y validez en los trámites que las ofrecidas por la OAC presencial. La exigencia de dichas garantías cobra especial importancia cuando se trata del registro de entrada y salida de documentos, en relación a la necesidad de integración de los canales presencial y telemático, así como al trato igualitario en cuanto al servicio prestado por los mismos, en cumplimiento del principio constitucional de igualdad y del ordenamiento jurídico administrativo aplicable en la materia. En este aspecto, será necesario reducir en lo posible la “brecha digital” que pueda suponer la utilización del servicio telemático frente al servicio presencial, tanto a través de una buena gestión de la OAC de la sede consistorial, reduciendo los tiempos de espera y ofreciendo un trato agradable a los ciudadanos; como mediante la formación de éstos en las tecnologías de la información y comunicación (TIC), facilitando en la medida de lo posible su acceso para así poder aprovechar las ventajas ofrecidas por los nuevos medios.

Figura 34: Principales vías de acceso a la información corporativa.



Fuente: Elaboración propia.

6.3.3.6 Estado actual de las TIC municipales según la encuesta LOCALRET.

Como resumen de todo lo anterior, y desde el punto de vista ofrecido por la encuesta referente al inventario de las tecnologías de la información y de la comunicación en las administraciones locales, que cada año realiza el consorcio LOCALRET a los principales Ayuntamientos catalanes, el estado actual del Ayuntamiento de Salou en cuanto a modernización es el siguiente:

Cuadro 26: Resultados encuesta TIC 2008 Ayuntamiento de Salou.

Herramienta o servicio	Estado actual	Observaciones
Conexión a Internet y Wi-Fi	Disponible	Acceso desde los edificios municipales
Redes Wi-Fi privadas en el municipio	No disponible	
Utilización de programario libre	No disponible	De momento se utilizan programas comerciales
Sistema de Información Geográfica (GIS)	No disponible	
Gestor de expedientes	En ejecución	AUPAC, en conexión con GIM y Epsilon.
Consulta telemática estado expedientes	En ejecución	Módulo SIAC y "Ventanilla digital"
Registro entrada/salida digitalizado	Disponible	Escaneado de toda la documentación de entrada
Registro entrada/salida telemático	En ejecución	Módulo NOTE (notificación telemática)
Facturas en formato electrónico	No disponible	Todavía ninguno de nuestros proveedores las emite

Firma electrónica en procesos internos	En ejecución	Fase de asignación de certificados a los empleados
Firma electrónica en procesos externos	Disponible	Eacat, AEAT, Sindicatura, S. Social, etc.
Intercambio información con otras Admn.	Disponible	Eacat, AEAT, Sindicatura, S. Social, etc.
Trámites ciudadanos con acceso digital	Disponible	Actualmente E-TRAM. Pendiente SIAC y V. Digital
Inventario ficheros con datos personales	Disponible	En cumplimiento de la LOPD
Establecimiento niveles seguridad datos	Disponible	Niveles de seguridad alto, medio y bajo
Documento o protocolo de seguridad	Disponible	
Auditoria en cumplimiento de la LOPD	No disponible	Todavía no ha sido necesaria
Jornadas formativas LOPD	Disponible	Contratadas a una consultora externa
Supervisores cumplimiento LOPD	Disponible	Los miembros de la unidad de sistemas informáticos
Formularios recogida datos ciudadanos	Disponible	Genéricos y específicos. Identidad visual corporativa.
RRHH. Uso obligado de algunas TIC	Disponible	P. ej. Petición vacaciones. No reflejado en el convenio
Acceso a Internet RRHH	Disponible	Casi todos disponen de acceso, a diferentes niveles
Formación RRHH en TIC	Disponible	De realización periódica (cursos, jornadas, etc.)
Plan de formación RRHH en TIC	No disponible	En función de las necesidades y sobre la marcha
Perfiles de formación según RPT	No disponible	La formación es general y de libre acceso para todos
Ordenanza de administración electrónica	No disponible	
Publicación del perfil del contratante	Disponible	
Contratación electrónica	No disponible	
Teléfono 010 o de atención ciudadana	No disponible	Atn. Ciudadana a cargo de la OAC. Número genérico
Igualdad de trámites OAC – Internet	No disponible	Disponible cuando se implante la “Oficina 24 horas”
Comunicación Web ciudadano-admón.	Disponible	Tanto canales genéricos como específicos
Accesibilidad Web discapacitados	No disponible	Disponible cuando se habilite la nueva Web
TIC para dar servicio a extranjeros	No disponible	TIC genéricas para todos los ciudadanos
Centros públicos de acceso a Internet	Disponible	Biblioteca, Hogar de jubilados, centro cívico, etc.
Servicios interactivos al ciudadano:		
Impuestos y tasas	Nivel 3	
Búsqueda de trabajo	Nivel 2/3	Permite renovar la permanencia en la bolsa de trabajo
Licencias de obras	Nivel 1	Próxima implantación en el gestor de expedientes
Denuncias y atestados policía	No disponible	
Bibliotecas	Nivel 2	
Certificados de empadronamiento	Nivel 4	E-TRAM
Cambios de domicilio	Nivel 3	
Matriculaciones en cursos, reservas	Nivel 1	
Consultas de participación ciudadana	Nivel 4	
Servicios interactivos a empresas:		
Tasas corporativas: Declaración/notif.	No disponible	
Creación y registro de nuevas empresas	Nivel 1	
Permisos de calidad medioambiental	No disponible	
Contratación pública	Nivel 2	Publicación pliegos, perfil contratante, resultados lic...

Nivel 1: Información a través de Internet sobre los servicios públicos de la Administración.

Nivel 2: Interacción para la descarga de formularios (los formularios administrativos están disponibles en la Web para ser descargados por los ciudadanos o empresas, aunque no puedan ser tramitados en línea).

Nivel 3: Retorno a la Administración de los formularios por medios electrónicos y respuesta personalizada por parte de la Administración.

Nivel 4: Transacción completa, con posibilidad de pago o no, pero con prestación del servicio o entrega del bien o documento al ciudadano/empresa.

Fuente: Consorcio LOCALRET.

6.4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En su acepción moderna, la participación ciudadana nace en Salou a partir del inicio de la presente legislatura (2007), con la creación de la nueva Regiduría de Coordinación Institucional. Hasta entonces, dicha actividad se encontraba circunscrita exclusivamente a una óptica política, no atendiendo a ningún plan o proyecto organizado ni preestablecido. Así pues, se hacía necesario dotar a la Corporación de una estructura departamental que diera respuesta a las nuevas necesidades de la población, tanto por su creciente tamaño como en cumplimiento de la legislación sobre régimen local. En este último aspecto, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, establece en materia de participación ciudadana unos estándares mínimos que constituyen los mecanismos necesarios para su potenciación: El establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos⁹² y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares.

Hasta el momento, y pese a su corta existencia, el nuevo departamento ha conseguido concretar y operacionalizar gran parte de los ejes anteriores en las iniciativas siguientes, algunas de las cuales ya se encuentran en funcionamiento:

- **La OAC municipal:** Aunque se trata de un proyecto de abasto mucho más amplio, el departamento de Participación Ciudadana fue quién capitalizó

⁹² Desarrollado por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

gran parte de su implantación, especialmente en cuanto a la detección de las necesidades del nuevo servicio (encuestas internas y ciudadanas), así como a la planificación de su estructura y funcionamiento (visitas a otras OACs municipales).

- **La Web de entidades:** Proyecto impulsado y coordinado íntegramente por el departamento de Participación Ciudadana, que se encarga del control de la aceptación y adhesión de las entidades al convenio regulador del servicio, así como de su correspondiente inscripción en el Registro Municipal de Entidades.
- **La campaña “*Som Salou*”:** Se trata de una iniciativa que pretende englobar acciones dirigidas a generar sentimientos de comunidad, cohesión y participación entre la población salouense, trabajando tanto a nivel individual como a nivel de entidades y a través de la promoción de una nueva marca de ciudad no enfocada exclusivamente hacia la promoción turística. En la actualidad, 35 entidades del municipio ya se han adherido a la campaña.
- **La “*Targeta Ciutadana de Salou*”:** Muy relacionado con el anterior, este nuevo recurso servirá para identificar a los ciudadanos empadronados en la ciudad, facilitándoles el acceso preferente a los servicios e instalaciones municipales, la realización de trámites a través de Internet, la operativa en las “zonas azules” y la obtención de descuentos en actividades culturales y deportivas organizadas por el Ayuntamiento. El producto, que irá incorporando progresivamente nuevas funcionalidades y servicios adicionales, también dispondrá de funciones financieras, pudiendo utilizarse como medio de pago en cualquier establecimiento privado. Básicamente, se trata de un incentivo para que los más de 26.000 empadronados no tengan que desplazarse a poblaciones vecinas para efectuar sus compras, fidelizándolos en lo posible a la oferta comercial disponible en el municipio. Por otra parte, el proyecto incluye una línea de promoción del comercio local, de forma que los propios negocios que quieran adherirse podrán determinar qué tipo de ventajas ofrecer a los titulares de la tarjeta

(descuentos, regalos, promociones, etc.), además de la publicidad periódica gratuita por parte del Ayuntamiento. Actualmente, la iniciativa se encuentra en fase definitiva de implantación.

- **La Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTPC):** Ideada como órgano municipal interdepartamental para la coordinación y colaboración en materia de participación ciudadana, aporta un valor añadido a nivel estratégico, tecnológico, logístico y de planificación a todas aquellas iniciativas novedosas que pretendan implicar a los ciudadanos, sin limitar por ello la capacidad decisoria ni las competencias propias de cada regiduría.

Se parte del hecho de que las diferentes regidurías del Ayuntamiento de Salou han creado, o han manifestado la voluntad de crear, diversos espacios, procesos, planes y órganos que pretenden dar voz a la ciudadanía en la decisión e implementación de las políticas municipales: La Agenda 21 y el Consejo de Sostenibilidad (Medio Ambiente), la Comisión de Acción Cultural y la Red de Cultura Tradicional Catalana de Salou (Cultura), el Plan Educativo de Entorno (Educación, Bienestar Social, Juventud i Deportes), el proyecto "*Espai Família*" y el Consejo Escolar Municipal (Educación), el Consejo Local de Juventud (Juventud), el Plan Local de Igualdad, el Proyecto Integral de Acogida y el Plan Local de Inmigración (Ciudadanía e Igualdad), así como algunos programas de voluntariado, entre otros. Debido a que hasta el momento, todas estas iniciativas se han llevado a cabo de manera autónoma, sin que exista una visión global y cohesionada desde el punto de vista de la participación ciudadana, se ha producido una cierta dispersión que puede llegar a provocar una falta de coherencia temporal, formal, metodológica, técnica y de contenido, limitando el potencial y la función pedagógica que las relaciones entre el Ayuntamiento y los ciudadanos son capaces de generar. Igualmente, existe el peligro de la duplicidad de costes y esfuerzos.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que las políticas públicas, así como también las de fomento de la participación, exigen cada vez más un

enfoque de tipo transversal, se hace imprescindible una mayor coordinación y el establecimiento de criterios comunes entre todos los departamentos, tanto en referencia a la introducción de la participación ciudadana como instrumento de gobernanza y de relación de la Administración con la ciudadanía y la sociedad civil, como en relación a los procedimientos a adoptar para el logro de los objetivos establecidos. De este modo, y al estar estrechamente ligadas entre sí, se conseguirá que las iniciativas propuestas puedan entenderse como un todo coordinado y transversal, y no como simples proyectos específicos de ciertos departamentos. Los principales aspectos objeto de actuación de la CTPC son los siguientes:

- El diseño y la propuesta de criterios comunes, ejes estratégicos y líneas de trabajo en materia de participación ciudadana, que contribuyan a dar forma a un plan integral de participación ciudadana de Salou.
- La metodología participativa a adoptar en cada caso, a través del asesoramiento técnico en la materia y de la búsqueda de buenas prácticas.
- Los instrumentos a utilizar: Listas de distribución, portal Web Consensus (herramienta ideada para que todos los departamentos municipales puedan incluir y compartir sus proyectos participativos) o portal de entidades, entre otros.
- La gestión y racionalización de las convocatorias ciudadanas, evitando en lo posible que los administrados sean convocados varias veces en poco tiempo, aprovechando los espacios de debate para la consecución de objetivos diversos -teniendo en cuenta que la asistencia de los ciudadanos a un proceso de participación es un privilegio que hay que aprovechar al máximo-, buscando el consenso cuando se produzcan acciones o se tomen decisiones contradictorias en diferentes consejos, y velando por la representatividad de los órganos de participación en general.
- La detección de necesidades comunes, como por ejemplo, la formación interna en materias de participación.

- El impulso de políticas participativas municipales, de orientación de la Administración a la ciudadanía y de fomento del capital social y del activismo cívico.
- En general, la coordinación y control de los aspectos participativos de las políticas municipales, para que puedan ser abordados con el suficiente rigor técnico y de forma integrada con el resto de la organización, dotando de un valor añadido a cada iniciativa sin interferir en el contenido de las acciones ni disminuir las competencias de los departamentos responsables.

La composición de la CTPC es de tipo abierto, puesto que se trata de un órgano técnico de coordinación operativa. Así pues, aunque generalmente está formada por los representantes técnicos interlocutores de cada uno de los departamentos municipales y presidida por el regidor de Coordinación Institucional, que puede delegar esta función en el coordinador de Participación Ciudadana, también pueden asistir a ella los regidores o técnicos que lo consideren oportuno, previa solicitud y en función del asunto a tratar. La periodicidad de las reuniones es mensual desde abril de 2008, fecha en la cual entró en funcionamiento. Finalmente, en el marco de sus competencias, la CTPC puede emitir informes y propuestas no vinculantes a trasladar a los órganos decisorios del Ayuntamiento.

- **El “*Baròmetre d’Opinió de Salou*”:** Iniciativa consistente en la realización de encuestas periódicas a la población en general o a diferentes grupos de interés (en función de cual sea el alcance de las políticas objeto de evaluación) a través de diversos canales de comunicación (presenciales o telemáticos). Su característica más destacable es que cada departamento, bajo la coordinación y tutela de Participación Ciudadana, podrá definir y configurar por su cuenta las preguntas a realizar. En la actualidad, el proyecto aún se encuentra en fase de definición inicial.
- **El Reglamento de Participación Ciudadana de Salou:** En base a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que establece la necesidad de reglamentos orgánicos

municipales en esta materia que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva. Actualmente resta pendiente de realización.

CAPÍTULO 7. EVOLUCIÓN Y GRADO DE IMPLANTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS PRINCIPALES AYUNTAMIENTOS DEL *CAMP DE TARRAGONA*. ANÁLISIS COMPARATIVO

7.1 INTRODUCCIÓN

Una vez analizado el grado de implantación y el estado actual de las iniciativas modernizadoras y de Nueva Gestión Pública (NGP) en el Ayuntamiento de Salou, a través de entrevistas efectuadas a informantes privilegiados de la organización, así como de observación participante, procedemos a realizar su comparación con la situación del resto de corporaciones locales que gestionan municipios de más de 20.000 habitantes dentro del área geográfica del *Camp de Tarragona*. Las razones fundamentales de dicha elección se sustentan en el carácter eminentemente operativo de los ayuntamientos, considerados históricamente como las administraciones públicas más cercanas a los ciudadanos. En este sentido, es en las corporaciones locales donde mejor podrán analizarse los efectos producidos por la implantación del nuevo modelo en el personal y, fundamentalmente, en la prestación de los servicios públicos. En otras palabras, los ayuntamientos suponen la prueba de fuego que toda iniciativa modernizadora debería superar para poder considerarse verdaderamente útil y aplicable a la vida real.

Quedan entonces fuera del estudio las administraciones locales de carácter supramunicipal (diputaciones, consejos comarcales, consorcios y mancomunidades), entre las que destaca la Diputación Provincial de Tarragona, por su elevada contribución en la materia, debido fundamentalmente a la labor asesora realizada por su Servicio de Asistencia a los Municipios (SAM), así como por albergar el Organismo Autónomo para la Sociedad de la Información (OASI). A pesar de todo, su menor número y variedad de competencias, unido al hecho de que la mayoría de ellas sean de tipo indirecto, han acabado por hacer que la verdadera modernización haya quedado circunscrita a las actividades de formación, asistencia y asesoramiento, mucho más abiertas a la aplicación de este tipo de modelos,

pero en ningún modo comparables a las competencias y servicios prestados por los municipios.

En cuanto a la elección del tamaño de los ayuntamientos, se han descartado los municipios de menos de 20.000 habitantes por el gran número existente en el ámbito territorial objeto de estudio (123 en el *Camp de Tarragona*⁹³), así como por el hecho de que, por regla general, dichos entes no disponen de recursos suficientes, en comparación a sus competencias, para poder acometer con garantías de éxito este tipo de proyectos, requiriendo la asistencia de la Diputación en gran parte de sus actividades cotidianas. En cambio, las grandes corporaciones de la zona -entre las que se incluye la de Salou- sí cuentan con los medios necesarios para afrontar de manera autónoma los retos modernizadores y de NGP, siendo a su vez totalmente comparables entre sí. Por otra parte, la población objetivo resultante de la aplicación de dicho criterio (8 municipios en el *Camp de Tarragona*) es lo bastante reducida como para que la muestra estudiada pueda incluir a la totalidad de sus miembros: Tarragona, Reus, Cambrils, Salou, Vila-seca, Valls, Calafell y El Vendrell. Finalmente, respecto a la localización geográfica, la elección del *Camp de Tarragona* obedece fundamentalmente a razones de pertenencia, de proximidad geográfica entre los municipios estudiados y de importancia estratégica del área de influencia frente a otras zonas de Catalunya, como por ejemplo el área metropolitana de Barcelona o los municipios que conforman el cinturón industrial de Girona.

7.2 ANÁLISIS COMPARATIVO POR MUNICIPIOS DE LOS PRINCIPALES PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS DE NGP

Tal y como se ha indicado en la estrategia metodológica, y en orden a las dos hipótesis planteadas en la tesis, los instrumentos de NGP se analizan separadamente en función de su relación con los Recursos Humanos

⁹³ Según datos poblacionales del año 2006, obtenidos del *Institut Cartogràfic de Catalunya*.

(RRHH)(7 subapartados) o con la gestión y prestación de los servicios públicos (22 subapartados).

7.2.1 Principios de NGP relacionados con los RRHH.

7.2.1.1 Ingreso, provisión de puestos, organización y planes de empleo.

Por norma general, tal y como se observa en la tabla siguiente, a mayor población el número de trabajadores municipales aumenta. Aún así, este dato se encuentra fuertemente condicionado por el componente estacional que afecta a los municipios turísticos. Dichas poblaciones se ven obligadas a prestar una mayor cantidad de servicios en época estival debido a su gran volumen de población flotante, por lo cual suelen necesitar más trabajadores. Es el caso de Calafell, El Vendrell, Cambrils y Salou. Vila-seca, en cambio, y pese a contar con el núcleo turístico de La Pineda, se desmarca claramente de los demás al mantener el ratio habitantes/empleo más elevado, superando incluso a las poblaciones “de todo el año” (Tarragona, Reus y Valls). El reducido número de efectivos de dicho ente es uno de los rasgos fundamentales de su modelo de gestión y de su cultura organizativa, como se irá viendo a lo largo del análisis.

Tabla 5: Número, composición y densidad de empleados municipales.

	Población 1/1/2008⁹⁴	Nº de empleados	Habit. / Empl.	% func.-% lab.	% fijos-% temp.
Tarragona	137.536	1.200	114,61	80-20	86-14
Reus	107.770	Casi 1.000	107,77	66-33	75-25
El Vendrell	34.931	560	62,38	50-50	70-30
Cambrils	30.956	Más de 400	75,50	59-41	79-21
Salou	25.754	364	70,75	69-31	92-8
Valls	24.710	200	123,55	48-52	90-10
Calafell	22.939	Casi 400	58,82	60-40	92-8
Vila-seca	20.039	130	154,15	80-20	90-10

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos extraídos de los cuestionarios.

⁹⁴ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre.

En cuanto a la distribución entre personal funcionario y laboral los datos son muy dispares, no observándose ningún tipo de relación causal al respecto. Destaca Valls (seguida de El Vendrell) por disponer de más laborales que de funcionarios, debido a “la tendencia propia de los años 80 a la provisión de este tipo de personal, en base a motivos diversos: flexibilidad, mayor libertad en la provisión, moda, etc. Actualmente, dicho criterio ha sido substituido por el de la funcionarización, de corriente inversa, que trata de restablecer a través de esta vía la igualdad de derechos y atribuciones entre los dos colectivos”⁹⁵. La funcionarización mediante concurso de méritos también se da en Cambrils, Vila-seca y Tarragona (donde la tendencia es a limitar los laborales a los puestos temporales⁹⁶), pese a disponer estos dos últimos solamente de un 20% de laborales. En Reus, en cambio, la proporción se mantiene estable, al igual que en Salou. Finalmente, Calafell y El Vendrell no se manifiestan al respecto. En este sentido, y en base a lo anterior, tampoco se observa una relación causa-efecto entre la existencia de una mayor proporción personal laboral y la puesta en marcha de procesos de funcionarización, dependiendo en gran medida de la voluntad política.

Respecto a la proporción entre personal fijo y temporal, se constata una mayor presencia de interinos en los municipios de mayor tamaño (excepto en Tarragona), mientras que en los pequeños la tendencia preponderante es la de regularizar la situación de la mayoría de los empleados. En Vila-seca se da el caso de que “gran parte de los temporales son policías de verano”⁹⁷. Finalmente, otras relaciones laborales de tipo temporal utilizadas por la mayoría de los municipios encuestados (excepto por El Vendrell) son los becarios de los institutos de educación secundaria (IES) locales y de la *Universitat Rovira i Virgili* (URV), así como los contratos subvencionados por el *Servei d'Ocupació de Catalunya* (talleres, planes de ocupación, etc.) y por el *Servei Municipal d'Ocupació* en Tarragona. En ninguno de los municipios

⁹⁵ Según entrevista VA E1.

⁹⁶ Según entrevista TA E1.

⁹⁷ Según entrevista VS E1

encuestados se contrata personal a través de empresas de trabajo temporal (ETT).

Cuadro 27: Existencia y antigüedad de las relaciones de puestos de trabajo.

Tarragona	No existe como tal.
Reus	Completa. En formato actual desde 2002.
El Vendrell	Completa. 2004.
Cambrils	Organigrama y fichas (pendientes valoración Diputació). 2007.
Salou	Organigrama y fichas (pendientes valoración Diputació). 2006.
Valls	Sin organigrama. Fichas sin tareas ni valoración. 1997.
Calafell	No existe como tal
Vila-seca	Sin organigrama. Fichas descriptivas y valoradas. No es reciente.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos extraídos de los cuestionarios.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la mayoría de poblaciones (excepto Tarragona y Calafell) disponen de Relación de Puestos de Trabajo (RPT) completa o en fase final de elaboración (fase valorativa). Las RPT más recientes están compuestas de organigrama (árbol de dependencias) y de fichas descriptivas y valoradas de cada empleo, en cambio, no se da esta circunstancia en las más antiguas, donde suele faltar alguno de los elementos anteriores. En cuanto a las modificaciones, en todos los casos las más importantes suelen producirse con motivo de la aprobación del Presupuesto Municipal⁹⁸. En este sentido, sufren variaciones frecuentes Valls (las más significativas una vez al año), Cambrils, Salou y El Vendrell (anualmente); manteniéndose relativamente estables Reus (cuyas alteraciones raramente suponen una variación superior al 2%) y sobretodo Vila-seca. Aunque todos los municipios coinciden en afirmar que, generalmente, dichas modificaciones buscan lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los RRHH, respecto a la consideración de la RPT como instrumento estratégico de gestión o como un simple inventario de personal, las opiniones son dispares: El Vendrell habla de “herramienta estratégica”⁹⁹; Reus afirma -en la misma línea

⁹⁸ En este sentido, no debe confundirse la RPT con la clásica plantilla enumerativa del personal, que forma parte del expediente del Presupuesto Municipal, ni con la plantilla valorada del capítulo I de gastos.

⁹⁹ Según entrevista EV E1.

que Salou- que “posiblemente sea un *mix*. Aunque indudablemente se trata de un instrumento de gestión, las decisiones sobre política de personal se toman considerando la RPT como un elemento más en la toma de decisiones”¹⁰⁰; Cambrils la considera como “algo más”¹⁰¹ que una relación de empleados, y finalmente Vila-seca y Valls (casualmente las que disponen de RPT más antiguas) se refieren a ella más bien como un simple inventario de personal.

Respecto a si los puestos de trabajo descritos en las fichas valoran/requieren la posesión/obtención de ciertas competencias o habilidades adicionales (capacidad organizativa, liderazgo, empatía, asertividad, etc.) a las legalmente requeridas para su provisión (titulación, formación, grupo, grado personal, etc.), la respuesta mayoritaria es no. De hecho, la gestión por competencias solamente se lleva a cabo en El Vendrell (con carácter general), Cambrils (en algunos casos, pero no de forma sistemática) y Salou (en los puestos de informador de la OAC se establecieron como requisitos de acceso la asertividad, empatía, polivalencia y capacidad de trabajo en equipo). En cuanto a la existencia de un plan de carrera oficial y formalmente definido, ninguno de los municipios encuestados dispone de él, por lo que la promoción suele darse de forma discrecional y en función de la cultura corporativa dominante en cada organización. En este sentido, Reus manifiesta que “es una política de personal identificativa de la organización el acceso a la promoción interna”¹⁰².

En cuanto a la valoración de la efectividad y utilidad del modelo de organización del personal utilizado por los municipios estudiados, las opiniones se encuentran divididas entre los informantes que creen que su existencia es positiva (El Vendrell, Valls y Reus), los críticos (Vila-seca y Calafell) y los que prefieren esperar a la implantación completa del mismo (Tarragona, Cambrils y Salou). Entre los defensores, Reus afirma que “al ser una de las premisas de la organización la mejora continuada (aunque sin la adopción de modelos

¹⁰⁰ Según entrevista RE E1.

¹⁰¹ Según entrevista CM E1.

¹⁰² Según entrevista RE E1.

formales de calidad), en materia de RRHH también se busca dicha finalidad”¹⁰³. En Valls creen que uno de sus puntos fuertes en este sentido es la madurez de la RPT corporativa. Contrariamente, de Vila-seca llama la atención el hecho de que nuestros informantes, a pesar de ocupar puestos de alta responsabilidad dentro de la organización, sean particularmente críticos con la política de personal actual y piensen que el modelo podría perfeccionarse en gran medida con la incorporación de un plan de carrera. Igualmente críticos se muestran en Calafell, donde piensan que “no existe un modelo de organización del personal bien planteado para la consecución de resultados”¹⁰⁴. Finalmente, la novedad de las RPT de Cambrils y Salou, unido al hecho de que sus últimas fases (valoración y provisión/asignación de puestos) aún se encuentren pendientes de elaboración, hacen que dichos municipios se muestren reservados en este aspecto y prefieran esperar. En el mismo sentido se manifiesta Tarragona, cuyo modelo de personal se encuentra inmerso en un proceso de reorganización a todos los niveles.

Respecto a la valoración y al grado de aceptación por parte de los trabajadores, la mayoría de informantes se muestran escépticos o prefieren no dar una opinión general sobre una cuestión tan personal. En este sentido, de las entrevistas se desprende que en Valls el modelo de gestión de RRHH se encuentra generalmente aceptado por sus empleados, a pesar de la inexistencia de organigrama, de la ausencia de descripción de las tareas de cada puesto y de una cierta inaccesibilidad a la información contenida en la RPT; mientras que en El Vendrell se acepta “con dificultades”¹⁰⁵. En Vila-seca, el personal de base hecha en falta la existencia de un plan de carrera profesional, y en Cambrils, Salou y Tarragona prefieren esperar a que finalicen sus procesos de reorganización, siendo Tarragona el municipio más atrasado en este sentido. Finalmente, los informantes privilegiados de Reus no desean entrar en apreciaciones subjetivas, alegando que “la opinión de los casi 1000

¹⁰³ Ídem anterior.

¹⁰⁴ Según entrevista CF E1.

¹⁰⁵ Según entrevista EV E1.

empleados municipales sólo puede conocerse mediante una encuesta sobre muestra significativa”¹⁰⁶, y en Calafell tampoco se manifiestan al respecto.

7.2.1.2 Evaluación del rendimiento/productividad del personal e incentivos al desempeño.

En ninguno de los municipios estudiados existen políticas definidas de valoración del rendimiento y retribución del desempeño, por lo que si ésta se lleva a cabo, siempre es en base a la opinión subjetiva del superior jerárquico, ya que no se dispone de indicadores específicos de rendimiento del personal. En este sentido, Reus retribuye el mayor rendimiento a través del complemento de productividad y de las menciones (en la Policía); Valls contempla además las horas extras; El Vendrell utiliza la promoción; en Calafell se da el caso de que algunos complementos retributivos (productividad, modernización...) se han convertido en fijos, al igual que sucede en ciertos colectivos de Salou, donde también se utilizan todos los instrumentos tradicionales anteriores; en Vila-seca se sirven igualmente del complemento de productividad, pero adolecen de falta de promoción y de felicitaciones y, finalmente, en Tarragona y Cambrils no se manifiestan al respecto.

En cuanto a la utilización de los indicadores de rendimiento del personal para otros cometidos adicionales, Reus afirma que “se usan indicadores de procesos de tipo general (pero no específicos de rendimiento de los RRHH) para que las gerencias conozcan el volumen y la dimensión de los bienes producidos y los servicios prestados. También (novedad para 2009) se trabaja en un presupuesto por programas, donde el programa se configura como unidad de coste y se analiza con indicadores de gestión de equilibrio financiero del programa”¹⁰⁷, y Tarragona que “el rendimiento del personal solamente se ha utilizado como experiencia piloto en algunos cambios del organigrama”, así como que “debería corregirse la tendencia a la centralidad de los

¹⁰⁶ Según entrevista RE E1.

¹⁰⁷ Según entrevista RE E1.

evaluadores”¹⁰⁸. Al no disponer de dicho tipo de indicadores, el resto de municipios ya ni se manifiesta.

Finalmente, respecto a la opinión del personal acerca del actual modelo de valoración del rendimiento y retribución del desempeño, los informantes de Vila-seca afirman que sus empleados creen que se trata de un modelo mejorable, debido a la falta de promoción y de un plan de carrera, al igual que en Valls y Salou, donde también creen que podría ser mejor y más transparente. En Cambrils el modelo es aceptado al 50%; el informante de El Vendrell no dispone de información suficiente sobre la opinión general del personal corporativo, al igual que sucede en Reus y Tarragona, y Calafell tampoco se manifiesta en este sentido. En cuanto al papel jugado por los sindicatos en este proceso, en la mayoría de ayuntamientos su actuación ha sido inexistente. Solamente en Tarragona indican, respecto a la prueba piloto de valoración aplicada a la redistribución del personal, que “tanto su aplicación como la metodología utilizada se pactó con los sindicatos”. En este aspecto, también llama la atención que en el Ayuntamiento de Vila-seca no existan sindicatos y que todos los miembros de su Junta de Personal sean independientes.

7.2.1.3 Programación política y ejecución gerencial.

En la actualidad, solamente Reus dispone de un modelo gerencial a todos los niveles. El resto de ayuntamientos encuestados únicamente utilizan gerentes para dirigir sus organismos autónomos y sociedades municipales. En estos casos, se constata que tanto el tipo de gestión como los modelos de rendición de cuentas adoptados difieren totalmente de lo que se viene aplicando en Reus. Concretamente, respecto a Reus se nos informa que “el Ayuntamiento se estructura de acuerdo con un modelo gerencial sobre el cual pivotan los responsables políticos y la estructura administrativa. En cuanto a la libertad de los gerentes, esta es muy elevada, siendo la Dirección General de Servicios y los gerentes de ámbito los verdaderos gestores de la organización. Los

¹⁰⁸ Según entrevista TA E1. En este sentido, debido a la inexistencia de RPT en dicho municipio, los “cambios del organigrama” se refieren a redistribuciones de personal.

responsables políticos efectúan la planificación estratégica (planes de actuación municipal, de ordenación del territorio, de inversiones cuatrienales, etc.), pero el instrumento o modo de ejecución de las políticas es decisión de los gerentes, los cuales responden a dos niveles: Los gerentes de las Sociedades Anónimas Municipales (SAM) rinden cuentas como lo harían los responsables de cualquier sociedad mercantil (mediante el informe de gestión y a través del análisis detallado de la cuenta de resultados y de los objetivos conseguidos); en cambio, los gerentes del Ayuntamiento responden en base al grado de ejecución presupuestaria relativa a los programas de actuación en los que se encuentren involucrados”. En cuanto al órgano ante el cual responden, “los gerentes de las SAM lo hacen ante los respectivos Consejos de Administración, y los gerentes del Ayuntamiento ante la Dirección General de Servicios, que a su vez rinde cuentas ante el Equipo de Gobierno”. Finalmente, respecto a las ventajas y resultados obtenidos, “existe una permanente tensión (en la acepción más sana de su significado) entre los gerentes, puesto que parte de su retribución e incluso su continuidad en el cargo dependen de la gestión llevada a cabo. Esa presión conlleva normalmente la consecución de los resultados esperados”¹⁰⁹.

En Tarragona se da el caso de que en anteriores legislaturas había existido un gerente municipal, con un acentuado perfil político y proveniente de la empresa privada, el cual se ocupaba de aspectos de coordinación general (mediación en grandes contratos, modernización, etc.). Con el nuevo Equipo de Gobierno, la figura del Gerente Corporativo fue substituida por la del Director Ejecutivo, ocupada esta vez por un funcionario de habilitación nacional (escala de Secretaría), con funciones similares a las del anterior directivo, pero con un mayor componente administrativo-operativo, en detrimento del político propio de los cargos de confianza. En cuanto al nivel de responsabilidad, éste siempre ha sido muy relativo, pese a tratarse en ambos casos de altos cargos. Antes por su elevado grado de afinidad al poder político del momento, y ahora porque dicha responsabilidad se limita a la propia de los funcionarios, en función de su rango y de la normativa administrativa aplicable. Finalmente, respecto a las

¹⁰⁹ Según entrevista RE E1.

ventajas del modelo en la práctica, se nos comunica que la anterior experiencia gerencial no fue muy positiva, estando aún por ver y valorar los efectos y resultados de la gestión del nuevo Director Ejecutivo (comisiones de modernización, desarrollo del POUM, etc.)

El resto de municipios entrevistados no dispone de modelo gerencial, pero se sirven de gerentes para dirigir sus organismos autónomos y sociedades municipales. En este sentido, la mayoría (Valls, Salou, Vila-seca y Cambrils) afirma que, a diferencia de lo que sucede en Reus, la responsabilidad de estos directivos es muy limitada, ya que quien realmente rinde cuentas de la gestión realizada en cada organismo o sociedad es el cargo político (concejal responsable). Por su parte, Calafell considera que la separación entre planificación política y ejecución administrativa se da con matices, ya que “existen políticos que realizan tareas de funcionarios y funcionarios que toman decisiones estratégicas”¹¹⁰. Algo parecido ocurre en Salou, donde en ciertas ocasiones algunos altos funcionarios toman decisiones estratégicas, aunque con el beneplácito de los políticos. Finalmente, El Vendrell no se manifiesta, dando a entender que no utiliza dicho modelo organizativo.

7.2.1.4 Gestión directiva y liderazgo.

La mayoría de las administraciones locales estudiadas, excepto El Vendrell, reconocen la existencia de líderes dentro de la organización. En este sentido, los informantes de Reus manifiestan que “si por líder se entiende la persona que ejerce como *hacedor de equipos*, sí existen, aunque a veces dichas aptitudes no coinciden con el puesto real ocupado en el organigrama”¹¹¹. En Valls se nos informa que algunos de los directivos son líderes naturales (el jefe de personal, el interventor, el jefe de la Policía), pero también existen líderes en las categorías inferiores (el responsable de la OAC y algunos administrativos y jefes de negociado veteranos y con mucha experiencia). En esta misma línea se sitúan Vila-seca y Salou. Entre los líderes organizacionales de Cambrils,

¹¹⁰ Según entrevista CF E1.

¹¹¹ Según entrevista RE E1.

nuestros informantes incluyen a algunos políticos (regidor de Hacienda, de Informática, etc.). Finalmente, en Tarragona pueden considerarse líderes el interventor, el responsable de Informática y el director ejecutivo. En cuanto a la proporción de directivos líderes-gestores tradicionales, Vila-seca declara un 100-0, Calafell un 60-40 y Reus un 50-50. El resto de municipios no se manifiestan.

Respecto al fomento del liderazgo y a la participación en toma de decisiones estratégicas por parte de los trabajadores, las respuestas son diversas. En Reus la mayoría de servicios se gestionan a través de equipos de trabajo y de comisiones de *brain storming*, donde el papel del líder suele aflorar con facilidad; aún así, al igual que sucede en la mayoría de los municipios, la participación de los trabajadores se limita al desarrollo y evaluación de las decisiones estratégicas. En Valls, el liderazgo se fomenta tanto de manera natural como por parte de los políticos, que lo valoran muy positivamente. En este municipio, la escasez de recursos económicos y el hecho de que los políticos concedan un amplio grado de libertad a los empleados han provocado que la mayoría de iniciativas innovadoras hayan surgido del propio interés de los trabajadores. Dichas iniciativas suelen materializarse a través del trabajo en equipo y de reuniones operativas (donde se toman decisiones estratégicas), informativas y de seguimiento, a las que asisten tanto funcionarios como políticos, y en las que todos los departamentos y niveles jerárquicos implicados participan.

En Tarragona, la organización predominante es la tradicional burocrática-funcional, pero orientada al cambio, el cual se instrumentaliza a través de las comisiones de modernización y excelencia, donde casi todos los departamentos y niveles jerárquicos se encuentran representados (según uno de los informantes, algunas secciones, como por ejemplo la de Patrimonio, están quedando fuera del proceso) y donde los empleados municipales, en función de sus categorías y responsabilidades, pueden realizar sus aportaciones al proceso modernizador. A pesar de todo, la participación en la toma de decisiones estratégicas no suele llegar mucho más allá de las simples sugerencias. Un caso parecido se da en Cambrils, donde se fomenta el

liderazgo (aunque no la toma de decisiones) a través del denominado “grupo impulsor de la excelencia”, del cual forman parte unas 20 personas, entre políticos y funcionarios.

La organización del Ayuntamiento de Vila-seca es totalmente de tipo burocrático-funcional y no suele fomentar el liderazgo. Aún así, se nos informa que entre sus empleados existen algunos líderes naturales, se trabaja en equipo de manera habitual (incluso se intentó introducir la gestión por objetivos, pero no funcionó) y se promueve la participación de ciertos funcionarios (altos cargos solamente) en la toma de decisiones, a través de la denominada “ponencia de inversiones”, compuesta por funcionarios y por políticos, y donde todos los departamentos municipales se encuentran representados. En Calafell “se ha intentado fomentar el liderazgo, pero aún tiene mucho peso la organización funcional-burocrática tradicional”¹¹²; en cualquier caso, también se realizan reuniones periódicas de directivos.

En Salou, se fomenta el liderazgo a través de las diferentes comisiones técnicas operativas (de participación ciudadana, de procesos, de igualdad, etc.) y del trabajo en equipo (normalmente impulsado por los propios empleados, en función de sus necesidades y con el beneplácito de los políticos, que suelen conceder amplias libertades en este sentido, al igual que sucede en Valls). Como aspecto diferenciador respecto a otros municipios como Vila-seca, se da el caso de que las reuniones de los cargos de primer nivel son principalmente de tipo informativo y de seguimiento (los políticos preguntan a los funcionarios acerca del estado de una serie de asuntos fijados en el orden del día); en cambio, las comisiones técnicas operativas, formadas por cargos de segundo nivel de diversas categorías y procedencias (y a las que también asisten los políticos), suelen ser mucho más fructíferas en cuanto a la participación y a la toma de decisiones¹¹³.

¹¹² Según entrevista CF E1.

¹¹³ En este sentido, véase el apartado 6.3.3.4 C.

Finalmente, hay que destacar que todos los municipios coinciden en el enorme beneficio que reportan las prácticas de fomento del liderazgo a la organización y a sus empleados. Respecto a los sindicatos, en ningún caso se promueve su participación en la gestión y la toma de decisiones estratégicas.

7.2.1.5 Ética pública y cultura organizativa.

Ninguno de los municipios estudiados dispone de regulación formal en cuanto a responsabilidad ética, moral o social más allá de la legalmente establecida por el Derecho Administrativo y el procedimiento a seguir, guiándose sus empleados por la propia ética personal y por lo establecido en las leyes. En cuanto al tipo de cultura organizativa, Reus encabeza los municipios que apuestan por la descentralización, la cooperación y la orientación al cambio, el trabajo en grupo y la gestión de calidad a través de procesos. En palabras de nuestros informantes, se trata de una organización “superdescentralizada, donde la mayoría de servicios se prestan mediante entes instrumentales (sociedades anónimas municipales, entidades públicas empresariales locales, organismos autónomos, consorcios, etc.), conllevando un alto grado de especialización y una orientación hacia el cliente/contribuyente/ciudadano/usuario del servicio público importante”¹¹⁴. El segundo municipio con mayor grado de orientación al cambio es Cambrils, cuyos rasgos organizativos más característicos son igualmente la implantación de modelos de calidad, de excelencia, de gestión por procesos y de descentralización administrativa (entidades públicas empresariales locales, sociedades limitadas, sociedades anónimas municipales, patronatos, etc.), habiendo alcanzado cierta madurez en este sentido, aunque no tanta como en el caso anterior. A pesar de todo, los informantes creen que aún mantiene un substrato de organización burocrática-funcional, el cual se manifiesta en ocasiones a través de actitudes que chocan frontalmente con la filosofía de la excelencia y de la mejora continua, tales como la arbitrariedad en algunos nombramientos de personal.

¹¹⁴ Según entrevista RE E1.

Un paso por detrás de Cambrils se encuentra Salou, donde el cambio de modelo se ha iniciado más tarde, y donde la descentralización no se da, ya que únicamente existe un organismo autónomo: el Patronato de Turismo. A pesar de ello, en la actualidad se constata la clara existencia de una fuerte orientación y, por primera vez, una voluntad común en toda la organización - tanto por parte de los funcionarios como de los políticos- de impulsar el cambio hacia el nuevo modelo de gestión y de cultura organizativa, multiplicándose las reuniones y las iniciativas transversales y de trabajo en equipo a través de grupos multidisciplinarios y multinivel, constituidos tanto en base a la voluntad política como por iniciativa propia. Esta voluntad general se alimenta de una serie de factores inductores determinantes en dicha transición (juventud del personal, gran crecimiento, cambio político, nueva regulación legal, etc.), capaces incluso de “arrastrar a los incrédulos”¹¹⁵ hacia el nuevo modelo, y logrando que lo vean como algo necesario e irrenunciable.

En Tarragona, El Vendrell y Valls el modelo organizativo predominante es el burocrático funcional, pero en transición hacia el cambio. Tarragona es un ayuntamiento tradicional cuya madurez y gran tamaño dificulta enormemente las iniciativas de tipo global. A pesar de ello, la renovación consistorial y la nueva legislación sobre acceso electrónico a la información corporativa han acelerado considerablemente dicho proceso de rediseño integral. El Vendrell también es un ayuntamiento de tipo tradicional que todavía no ha dado el salto a la gestión integral por procesos. Como en el caso anterior, su gran tamaño le dificulta el cambio global, pero a la vez le permite disponer de suficientes recursos para impulsar algunas innovaciones de tipo parcial (OAC, empresas municipales, participación ciudadana, comunicación corporativa, etc.), aspectos que, según se nos informa, acabarán influyendo a medio plazo en su cultura corporativa. En cuanto a Valls, sus rasgos más característicos son, en palabras de nuestros informantes, que “las actividades orientadas al cambio se dan principalmente gracias a la propia iniciativa (aceptada y valorada por los políticos, pero no financiada) y a las necesidades de algunos departamentos

¹¹⁵ Según entrevista SA E7.

líderes en este sentido (Informática, OAC, Hacienda), supliendo la falta de recursos materiales, personales y económicos dedicados a la innovación”¹¹⁶.

En el otro extremo se sitúan los ayuntamientos de Vila-seca y Calafell. Según se nos informa, Vila-seca presenta una marcada estructura burocrática-funcional, combinada con una cultura corporativa tradicional; ambas de un alto grado de eficiencia (muy poco personal, pero eficiente y estable, escasa descentralización y ausencia de iniciativas modernizadoras) y sin atisbos de cambio. En el aspecto modernizador solamente destaca el impulso dado a sus iniciativas de participación ciudadana. Finalmente, la organización de Calafell también es de tipo burocrático-funcional, siendo el rasgo más característico de su cultura organizativa la existencia de departamentos independientes y en competencia que no colaboran entre sí.

En ninguno de los casos estudiados, la misión, visión y valores de la organización se encuentran oficialmente establecidos en la actualidad, pero Cambrils (en continuo cambio) y Tarragona (a partir del discurso de investidura del actual Alcalde) podrían¹¹⁷ estar trabajando en ello. En este sentido, la mayoría de municipios creen que su existencia supondría en general una ventaja para la organización y sus empleados. Solamente Valls opina que se trata de conceptos muy teóricos, siendo difícil evaluar su utilidad en el ámbito local, donde las funciones y competencias se encuentran claramente establecidas. Para este ayuntamiento, sería mejor disponer de mayores recursos reales. Por su parte, Vila-seca no cree en la utilidad de dichos conceptos y El Vendrell no se manifiesta.

7.2.1.6 Comunicación interna y acceso interno a la información corporativa.

Reus plantea la comunicación interna y el acceso interno a la información corporativa como un proceso estratégico de gestión del cambio organizacional.

¹¹⁶ Según entrevista VA E1.

¹¹⁷ Los informantes entrevistados no lo conocen con exactitud.

A pesar de ello, no dispone de regulación formal en este sentido. El uso del correo electrónico se encuentra totalmente implantado “mediante la Intranet y la extensión del expediente electrónico”¹¹⁸. Igualmente a través de la Intranet sus empleados pueden efectuar quejas y sugerencias o proponer buenas prácticas, las cuales generalmente son tomadas en consideración para la mejora continua. La información corporativa suele compartirse de manera habitual y sin resistencias entre los departamentos, aspecto que, según nuestros informantes, supone una gran ventaja. En este sentido, “se lleva años trabajando en una base de datos única de terceros (todavía no alcanzada), que ya abarca a la mayoría de programas informáticos. El obstáculo principal para su completa implantación proviene de la normativa sobre protección de datos personales”¹¹⁹.

En un estado parecido se encuentra Tarragona, donde dicho proceso también se plantea de forma estratégica, siendo habitualmente objeto de debate en las comisiones de excelencia. En este sentido, en breve se prevé regular la comunicación interna a través de una nueva versión de la Intranet corporativa, mucho más potente que la actual, que dispondrá de las siguientes funcionalidades: Consultas variadas, acceso a documentación oficial, documentación compartida, comunicaciones de personal (vacaciones, ayudas, control de entrada y salida, etc.), quejas y sugerencias e información sindical. En cuanto al correo electrónico, su uso es habitual, pero todavía se recurre a las notas de régimen interno para oficializar las comunicaciones interdepartamentales. En la actualidad, la información disponible se comparte principalmente de manera informal o extraoficial, pero existe la voluntad común de fomentar “el trabajo transversal protocolizado”¹²⁰, siguiendo el modelo utilizado en el Ayuntamiento de Vitoria, en línea con la implantación del expediente único para cada ciudadano. Dicha implantación actualmente se debate en la comisión del mismo nombre. El principal problema a la hora de compartir la citada información radica en su alto grado de dispersión. Así,

¹¹⁸ Según entrevista RE E1.

¹¹⁹ Ídem anterior.

¹²⁰ Según entrevista TA E1.

aparte de los datos centralizados en el área económica, el resto se encuentra repartido por toda la organización, haciendo sumamente difícil su reagrupación y puesta en común. Por último, respecto a las posibles resistencias, los informantes afirman que en este aspecto se producen algunas, pero más por desinformación que por mala fe.

Pese a su elevado grado de evolución y orientación al cambio, el Ayuntamiento de Cambrils plantea la comunicación interna y el acceso a la información corporativa de manera tradicional, no existiendo ninguna pauta preestablecida en este sentido. No obstante, el uso del correo electrónico se encuentra totalmente extendido entre el personal, así como también el uso de la Intranet corporativa. Igualmente los empleados pueden realizar quejas y sugerencias a través de diversos medios: correo electrónico, cajas descentralizadas, etc. Dichas quejas se trasladan a la regiduría de Hacienda y Gestión Estratégica, de la cual depende el departamento de personal, para que sean tomadas en consideración. Como en el caso de Tarragona, la información corporativa se comparte principalmente de manera informal, no existiendo ninguna pauta preestablecida ni demasiadas resistencias entre los departamentos, que mantienen un buen clima de trabajo y colaboración.

En una situación parecida se encuentra Salou, con la particularidad de que su Intranet permite gestionar la mayoría de las incidencias de personal (vacaciones, asuntos propios, desayuno, control de fichajes, etc.), aún no disponibles en municipios teóricamente más avanzados en ese aspecto (p. ej. Tarragona), así como también efectuar quejas, sugerencias y aportaciones varias¹²¹. En este último caso, el problema radica en que el medio es tan informal y la consideración tan escasa que prácticamente nadie lo utiliza. Por otro lado, su todavía reducido tamaño le permite disponer de un considerable grado de centralización en la información: base única de personas y entidades, programa GIM de gestión económica, enlace contable de nóminas, etc., que se completará con la inminente implantación del gestor de expedientes

¹²¹ Véase apartado 6.3.3.5 A

corporativo¹²². Finalmente, la colaboración interdepartamental -tanto formal como informal- suele ser bastante frecuente, y las resistencias escasas.

El caso de Valls es parecido al de los dos anteriores: planteamiento tradicional, pero con algunas innovaciones consolidadas (Intranet, correo electrónico, posibilidad de realizar quejas y sugerencias informalmente por e-mail), no existiendo nada preestablecido en este sentido. Tampoco se dispone de un *standard* a la hora de compartir la información, que debe suplirse con la buena voluntad y entendimiento entre los departamentos. Excepto en el sistema de información geográfica (GIS), abierto a todas las áreas, cada unidad gestiona sus propios datos, produciéndose algunas resistencias debido a la influencia de la estructura burocrática-funcional, de manera que resulta difícil lograr que un departamento se aproveche del trabajo de otro si no ha participado en su elaboración, o si no le han permitido participar.

Según nuestros informantes, en Calafell “no existen sistemas estructurados de comunicación interna”¹²³. Los empleados disponen de Intranet y utilizan regularmente el correo electrónico (aunque continúan circulando las notas de régimen interior); en cambio, no pueden efectuar quejas y sugerencias a través de canales informales. La información se comparte con dificultad y sin ninguna pauta preestablecida, existiendo muchas resistencias, debido a que cada departamento se siente y actúa como propietario de los datos que genera y gestiona. Por último, el personal entrevistado cree que la gestión compartida de bases de datos centralizadas supondría una ventaja para la organización.

En cuanto a Vila-seca, tanto la comunicación interna como el acceso a la información corporativa se plantean de manera totalmente tradicional, careciendo de regulaciones en este sentido. El correo electrónico se utiliza solamente a efectos informativos, en ningún caso como substitutivo de las notas de régimen interior. Tampoco se dispone de Intranet, ni se pueden efectuar quejas o sugerencias por canales informales (excepto de palabra). A

¹²² Véase apartado 6.3.3.4 B

¹²³ Según entrevista CF E1.

pesar de que la información no se suele compartir a través del uso de bases de datos centralizadas (excepto la económica, ubicada en una misma aplicación informática), existe muy buena relación entre todos los departamentos, debido principalmente al reducido tamaño de la organización y a la ausencia total de resistencias. Aun así, nuestros informantes piensan que la gestión compartida de dichas bases de datos sería positiva, si existieran. Finalmente, el informante de El Vendrell solamente manifiesta que su organización dispone de Intranet, así como que los departamentos suelen compartir la información corporativa y la gestión de las bases de datos informatizadas sin resistencias.

7.2.1.7 Actitud general frente a la innovación.

En Reus la innovación es impulsada “formalmente por la Dirección General de Servicios y por las distintas gerencias, aunque los ‘motores del cambio’ suelen ser los líderes de la organización”¹²⁴. Normalmente, se nos informa que el personal percibe dicha innovación como una mejora real y efectiva, dado que la mayoría de procesos nuevos van encaminados a lograr una mayor eficiencia a través de la reducción de los costes, que a su vez suele traducirse en una menor carga de trabajo o de tiempo de ejecución. En cuanto a las resistencias, si existen son mínimas, siendo paradigmática la que protagonizó el anterior Interventor Municipal cuando se acordó separar la función presupuestaria (de gestión) de la contable (de registro, propia de la Intervención), alegando que dicho cambio restaba importancia a su figura dentro de la organización, puesto que hasta ese momento también se ocupaba de la gestión del presupuesto. Finalmente, se nos informa de la existencia de un departamento dedicado exclusivamente a la innovación.

En Cambrils, quien impulsa la innovación es el Departamento de Organización y Excelencia, formado por tres personas dedicadas en exclusividad. En general, el personal percibe dicha innovación como una mejora real y aprovechable, participando de buen grado en los procesos relacionados con la calidad y las nuevas tecnologías. Si existen, las resistencias suelen venir por la

¹²⁴ Según entrevista RE E1.

distorsión que suponen algunas prácticas de promoción “a dedo” del personal de confianza, totalmente legales pero contrapuestas a la filosofía de la excelencia que se pretende implantar.

En Tarragona la innovación es impulsada tanto por los políticos (que “dejan hacer”) como por algunos líderes (los miembros de las comisiones de modernización), siendo destacable la actividad llevada a cabo en este sentido por el Interventor municipal y por el Director Ejecutivo. Según nuestros informantes, uno de los rasgos más característicos de dicho impulso técnico compartido es el equilibrio de fuerzas existente entre las áreas técnico-económica y jurídica-administrativa, que se traduce en una mayor robustez del proceso innovador, sobre todo en cuanto a garantías y seguridad jurídica, suponiendo una auténtica ventaja competitiva frente al resto de localidades. La participación del personal en los nuevos proyectos suele darse sin apenas resistencias, aunque en algunas ocasiones el proceso innovador inspira cierta desconfianza e incredulidad, especialmente entre los empleados más veteranos. Finalmente, no existe un departamento específico de innovación, coordinándose todo el proceso a través del Director Ejecutivo, el Servicio de Ordenación Administrativa y Corporativa y las comisiones de modernización.

En Salou la innovación se impulsa básicamente a través de las comisiones operativas de procesos, de la OAC, del gestor de contenidos Web y de participación ciudadana; todas ellas compuestas tanto por empleados municipales -de distintos niveles y procedencias- como por políticos. Se nos informa que la actitud general de los miembros es muy positiva, al igual que la del resto de trabajadores y cargos electos, no existiendo resistencias en este sentido, aunque sí un poco de desconfianza entre los sectores más tradicionales de cada área, así como un cierto desentendimiento por parte de la mayoría de altos cargos administrativos (salvo el interventor, que participa en algunas comisiones operativas por propia iniciativa), quienes consideran el proceso de innovación como un asunto de importancia menor. Aunque no existe un departamento exclusivamente dedicado a la innovación, la Sección de Informática y Nuevas Tecnologías se ocupa de la coordinación de la

mayoría de dichas comisiones, aspecto que refuerza el carácter técnico del modelo salouense, en detrimento de un mayor grado de perspectiva jurídica.

Según los informantes, los principales impulsores de la modernización en Calafell son los políticos. Esta visión unilateral del proceso provoca falta de consenso y notables resistencias al cambio por parte del funcionariado, que en general percibe la innovación como una imposición. En cuanto a la existencia de departamentos dedicados en exclusiva a estos aspectos, los entrevistados constatan la reciente creación de un departamento de nuevas tecnologías.

En Valls se produce una dualidad entre los “departamentos innovadores” y los “departamentos tradicionales”. Son innovadores la Oficina de Atención Ciudadana (OAC) y el área de Hacienda, además de algunos organismos públicos municipales y del departamento de Informática, a pesar de que éste último es muy reducido y no dispone de recursos suficientes; y tradicionales todos los demás. En general, las acciones modernizadoras suelen llevarse a cabo gracias a la propia iniciativa de los departamentos innovadores, siendo entonces cuando el personal las percibe realmente como una verdadera y aprovechable mejora. El mismo dualismo se da en cuanto a la participación del personal en dichas iniciativas. Por último, no existe un departamento dedicado en exclusiva a las nuevas tecnologías, dependiendo el éxito o el fracaso de las acciones emprendidas en este sentido de la propia iniciativa de las partes interesadas y, en menor medida, del departamento de Informática.

El impulso de la innovación en Vila-seca proviene principalmente de los jefes, aunque en ocasiones también de algunos subordinados. Generalmente, el personal percibe la modernización como una mejora real y efectiva, participando sin resistencias en las escasas iniciativas promovidas en este sentido. La coordinación de dichos procesos corre a cargo de Informática, ya que no existe ningún otro departamento dedicado exclusivamente a la innovación.

Finalmente, el informante de El Vendrell no respondió la pregunta, pero dejó entrever en otras que, pese a que se trata de un ayuntamiento de tipo

tradicional, existe una cierta orientación al cambio, la cual se transmite a la actitud de su personal.

7.2.2 Principios de NGP en relación a los clientes externos y a la gestión y prestación de los Servicios Públicos.

7.2.2.1 Modularización o corporatización.

La modularización o corporatización es el rasgo más característico del Ayuntamiento de Reus. Iniciada a mediados de los años 80 del siglo XX, hoy en día la organización cuenta con cinco organismos autónomos (OOAA), dieciocho sociedades mercantiles y una entidad pública empresarial local (EPEL), participando además en varios consorcios. No existen sociedades mixtas y las concesiones tradicionales de servicios públicos son residuales y a extinguir, optándose siempre que es posible por la gestión directa a través de entes instrumentales. La creación y proliferación de dichos entes se produce a medida que se van extinguiendo las concesiones de gestión indirecta; así como también cuando, por motivos diversos, alguna de las empresas ya operativas decide iniciar la prestación de una actividad diferenciada de su objeto inicial de manera permanente. Según los informantes, las ventajas de este tipo de prácticas son la gestión directa, la especialización, la orientación al cliente, la gestión con criterios mercantiles, la agilidad administrativa y la autofinanciación. En cuanto a los inconvenientes, los más importantes son la fiscalización *ex post* (menor control previo por parte de la Intervención) y la pérdida de cohesión y visión de grupo. Para solucionar este último problema, la organización reusense ha optado por la creación de dos *holding*, uno para las sociedades de mercado y otro para las de no mercado -en términos de financiación-, pudiendo así coordinar de un modo más operativo sus grandes programas de actuación y el establecimiento de políticas conjuntas, tales como el *cash-pooling* (gestión unificada de tesorería).

Cambrils sigue la estela de Reus, con diversos OOAA, sociedades municipales y una EPEL de gestión urbanística. Los OOAA se constituyeron hace tiempo,

pero las sociedades y la EPEL son de existencia reciente, tendiéndose hacia una mayor proliferación de este tipo de figuras. Según se nos comunica, los motivos de su existencia son la voluntad política, las modas y modelos tomados de otras ciudades, la posibilidad de asumir un mayor grado de endeudamiento - evitando en gran medida la tutela financiera y los límites establecidos en este sentido por las administraciones superiores- y la deducción del IVA soportado. Entre los inconvenientes, cabe destacar la pérdida de control por parte de la Intervención municipal y la dificultad de lograr una planificación conjunta de toda la organización.

A pesar de contar históricamente con diversos OOAA y sociedades municipales, el Ayuntamiento de Tarragona presenta un menor grado de descentralización, siendo su modelo más tradicional que el de los municipios anteriores (no dispone de ninguna EPEL). Según nuestros informantes, la proliferación de dichos entes sigue una pauta marcadamente política: si la actividad política es dinámica, la evolución de dichos entes también lo será, y viceversa. En cuanto a las ventajas, el personal entrevistado se muestra bastante escéptico, afirmando que suelen ser menores que las esperadas. Lo mismo sucede con los inconvenientes, puesto que tampoco suelen ser tantos.

El Ayuntamiento de Valls dispone históricamente de dos sociedades anónimas municipales (SAM) participadas al 100%, una mercantil participada al 49%, una fundación privada y varios OOAA municipales. Al igual que en Tarragona, la principal pauta seguida en su proliferación es el reparto de poder político. A las ventajas citadas anteriormente, nuestros informantes añaden la no sujeción a ciertas restricciones en la provisión del personal, y a los inconvenientes el excesivo número existente, la mala relación coste/beneficio y la laboriosa consolidación de cuentas.

En Vila-seca solamente existen dos patronatos (el del Conservatorio Municipal de Música y el del Patronato de Turismo), manteniéndose la tendencia invariable desde hace mucho tiempo. Las ventajas del modelo son el pequeño tamaño y la elevada centralización y eficiencia, y los inconvenientes los límites legales de endeudamiento (no obstante, en este municipio la deuda es casi

inexistente). En una situación parecida se encuentra Salou, que sólo cuenta con un OOAA: el Patronato de Turismo, constituido en el año 1990. De Calafell únicamente se sabe que también utilizan dicha práctica, en este caso de manera reciente, no disponiendo de más información al respecto. Finalmente, el informante de El Vendrell tampoco respondió a la pregunta, aunque indirectamente se constata la existencia de dicho tipo de entes.

7.2.2.2 Descentralización y subsidiariedad.

En todos los municipios estudiados se prestan servicios municipales adicionales a los mínimos obligatorios establecidos por la Ley de bases de Régimen Local. Si no fuera así, posiblemente no se llegarían a llevar a cabo por falta de medios. En el Ayuntamiento de Vila-seca solamente se dan servicios adicionales en materia de asistencia social e inmigración¹²⁵. Según los informantes de Cambrils, los servicios voluntarios suponen el 30% del gasto ordinario de su presupuesto¹²⁶. Generalmente, dicha prestación resulta beneficiosa desde el punto de vista de la eficacia y la proximidad, pero no en cuanto a la eficiencia económico-financiera, ya que en la mayoría de ocasiones la asunción se realiza en virtud de subvenciones concedidas por otros entes supramunicipales que rara vez sufragan el 100% del coste del servicio. Respecto a las posibles duplicidades en este sentido, en ningún caso se constata su existencia.

Por otra parte, la colaboración con otras administraciones suele ser habitual en todos los ayuntamientos estudiados, aunque presenta ciertos matices. En este sentido, y a modo de ejemplo, Tarragona fue en su día pionera en la implantación del convenio *Administració Oberta de Catalunya* (AOC). En cambio, la colaboración del tipo “registro de entrada descentralizado” suele darse más en los ayuntamientos pequeños que en los grandes, dado que los municipios que gestionan estos últimos ya cuentan con delegaciones de las administraciones superiores (Agencia Tributaria, INEM, Policía Nacional,

¹²⁵ Según entrevista VS E1.

¹²⁶ Según encuesta CM E1.

subdelegaciones de gobierno, etc.). Finalmente, en ninguna ocasión ha sido necesario establecer límites voluntarios a dicha práctica de manera permanente, aunque en Salou se tuvo que limitar la tramitación de algunas solicitudes en materia de bienestar social dirigidas a la Generalitat por la falta puntual de medios suficientes en la Oficina de Atención Ciudadana (OAC).

7.2.2.3 Competencia pública.

En el Ayuntamiento de Reus no existe competencia entre sus propios organismos públicos y sociedades municipales dependientes, puesto que “el objeto social de cada uno de ellos se encuentra claramente diferenciado, al igual que la financiación”¹²⁷. En cambio, y debido fundamentalmente a su modelo de gestión, marcadamente empresarial, sí que se definen políticas de competencia con otros municipios, principalmente a nivel de Catalunya y prácticamente en todos los ámbitos de gestión, percibiendo a los demás ayuntamientos como “competidores”.

En el resto de corporaciones locales se mantiene la misma tónica en cuanto a los entes instrumentales. Como aspecto destacable, los informantes de Valls afirman que “en ciertos casos, la falta de coordinación -nunca el ánimo de competir- entre dichos organismos ha provocado duplicidades en la prestación de algunos servicios”¹²⁸. En cuanto a la competencia directa con otros municipios, y a diferencia de Reus, no suelen existir políticas y estrategias estructuradas en este sentido, siendo en general el clima de total colaboración, especialmente con las localidades cercanas: Escuela Oficial de Idiomas (EOI), “Fira del Mar” y proyecto *bicing* compartidos entre Salou y Cambrils; o proyecto “Carretera y Manta” entre Cambrils, Salou y Vila-seca, por ejemplo. En cualquier caso, los municipios turísticos sí que suelen promocionar sus destinos: Cambrils, Salou, Vila-seca, El Vendrell y Tarragona (Patrimonio de la Humanidad) a través de sus patronatos de turismo y a nivel mundial, y Valls a

¹²⁷ Según entrevista RE E1.

¹²⁸ Según entrevista VA E1.

nivel nacional (“*calçots* y *castells*”), pero siempre actuando en favor del área geográfica a la cual pertenecen: el *Camp de Tarragona*.

7.2.2.4 Colaboración entre el sector público y el sector privado.

Solamente Reus confirma la existencia de una colaboración público-privada plena, siendo su manifestación más significativa la creación de consorcios. Según nuestros informantes, el principal beneficio de dicha práctica es “la posibilidad de convergencia de las políticas públicas junto a otros intereses con la misma finalidad”¹²⁹. A menor escala, los municipios de Vila-seca y de Salou integran en su territorio el denominado Consorcio Recreativo y Turístico (CRT), aunque esta vez se trata de un ente supramunicipal para la gestión conjunta de los intereses del *resort* Port Aventura. Por su parte, los informantes de Valls afirman que la única colaboración pública-privada que se da en su municipio es la gestión municipal de una fundación privada. Finalmente, el resto de ayuntamientos, incluido el de Tarragona, presentan una actitud bastante tradicional y conservadora en este sentido.

Respecto al papel del ayuntamiento en la actividad económica, nuevamente Reus es el único ente local que fomenta -e incluso publicita- abiertamente la idea de que se trata de un actor más en dicha actividad. Cambrils también afirma sentirse en cierto modo partícipe, aunque no de forma abierta, sino sólo en opinión de uno de nuestros informantes. En cuanto al resto de municipios estudiados, la mayoría cree que dicho fenómeno difícilmente puede darse en entes públicos de pequeño tamaño, siendo más propio de las administraciones superiores y de los grandes municipios. Por su parte, y a pesar de tratarse de un ayuntamiento grande, Tarragona también se muestra tradicional en este sentido debido a que, según nuestros informantes, el gran número de servicios que debe prestar comprometen la práctica totalidad de los recursos disponibles, reduciendo enormemente su margen de maniobra en este sentido.

¹²⁹ Según entrevista RE E1.

7.2.2.5 Competencia real o simulada público-privada.

Nuevamente vuelve a ser Reus el consistorio más avanzado en este sentido, llegando sus SAM incluso a gestionar servicios en otras poblaciones (en materia de aguas y asistencia social y sanitaria, por ejemplo), aspecto que no se da en ninguno de los demás ayuntamientos del Camp de Tarragona. En cambio, dentro del mismo municipio, la competencia público-privada suele ser más habitual, especialmente en determinados sectores tales como la enseñanza no reglada, las actividades deportivas o los aparcamientos. En este sentido, los informantes de Valls afirman no conocer con exactitud “si se trata de una verdadera competencia o más bien de la necesidad de dichos equipamientos o servicios”¹³⁰. Respecto a los métodos utilizados para mantener la competitividad en el mercado, Valls aboga por la prestación de un buen servicio a bajo coste, aspecto que Reus operacionaliza -al igual que la mayoría de municipios- a través de la fijación de precios públicos, cuya base mínima es el coste del servicio; y de la competencia en régimen abierto de mercado, en el caso de las sociedades municipales. Donde sí coinciden todas las administraciones locales estudiadas es en constatar la competitividad de sus entes instrumentales y los beneficios de dichas prácticas. Finalmente, ninguno de los ayuntamientos entrevistados realiza prácticas de creación de mercados simulados.

7.2.2.6 Precios, tasas y tíquets moderadores del consumo o copagos.

Solamente Reus reconoce abiertamente la utilización y utilidad de este tipo de instrumentos entendidos de manera estratégica, siendo muchas y variadas las políticas llevadas a cabo en este sentido. El Vendrell, por su parte, se decanta por un “modelo de tipo mixto, donde la cultura tradicional no siempre se aplica (por ejemplo, la tasa de residuos domésticos solo cubre el coste del servicio en un 47%)”¹³¹. El resto de municipios afirma utilizar modelos más bien tradicionales, pero que a su vez incluyen bonificaciones de origen muy diverso

¹³⁰ Según entrevista VA E1.

¹³¹ Según entrevista EV E1.

(“paquetes anti-crisis”, reducciones de cuotas de guardería según nivel de renta o valor catastral de la vivienda habitual, descuentos por domiciliación de impuestos, aplazamientos o fraccionamientos sin coste, abonos en instalaciones deportivas, horas de zona azul gratuitas o bonificadas, transporte público, etc.), siendo la tendencia al aumento de dicho tipo de prácticas.

7.2.2.7 Vales, bonos y cheques.

En general se sigue la misma tendencia que en el caso anterior, con Reus nuevamente a la cabeza del grupo. Según los informantes de dicho municipio, la existencia de este tipo de instrumentos se informa suficientemente, y su concesión no se da de forma discrecional, cumpliendo generalmente los objetivos propuestos. Respecto a los inconvenientes, uno de los principales es el impacto financiero provocado por ciertas iniciativas. En cuanto al resto de poblaciones estudiadas, destacan Salou y Cambrils por disponer de “tarjetas residentes”, que agrupan un gran número de servicios (descuentos en comercios adheridos y en instalaciones municipales, líneas de crédito y horas gratuitas de zona azul -en el caso de Salou-, entre otros).

También resulta significativo el proyecto piloto en materia laboral llevado a cabo por el Ayuntamiento de Valls, en colaboración con la Generalitat de Catalunya. En palabras de nuestros informantes: “Se trata de la aplicación de un plan de la administración autonómica para lograr que se legalice el trabajo de las empleadas de hogar. A tal fin, nuestra fundación privada concede unos ‘cheques servicio’, financiados a partes iguales por el Ayuntamiento y por la Generalitat, para pagar a las asistentes las cuales, al formar parte de la plantilla de la fundación, se encuentran todas aseguradas”¹³². En este caso, la existencia de dichos cheques también se informa suficientemente, aunque los entrevistados creen que su concesión resulta un tanto discrecional, ya que se conceden todos los cheques que se solicitan. A pesar de todo, el instrumento cumple normalmente su objetivo sin inconvenientes. Finalmente, el resto de municipios solamente manifiestan la no utilización de dicho tipo de

¹³² Según entrevista VA E1.

instrumentos, aunque se constata que muchas veces la información del personal entrevistado no es completa en este sentido.

7.2.2.8 Mercados de derechos, permisos o cuotas para gestionar el uso de los recursos de propiedad común.

Solamente Reus afirma utilizar -o haber utilizado alguna vez- dicho instrumento, repartiendo derechos de uso y gestión de determinados servicios públicos con fines estratégicos, aunque los informantes no detallan cómo. En cualquier caso, los entrevistados creen que los resultados de este tipo de prácticas son -o fueron- favorables.

7.2.2.9 Contratación externa de la producción de bienes o servicios suministrados bajo provisión pública (gestión indirecta).

En Reus el grado de externalización es ínfimo, ya que el único servicio de cierta magnitud que se mantiene bajo gestión indirecta es el de recogida de basuras y limpieza viaria. En este sentido, y lejos de estabilizarse, la tendencia continúa siendo a la baja -a medida que van venciendo los contratos-. Según los informantes, las razones fundamentales de este proceso hay que buscarlas en el denominado “Modelo Reus”, que promueve la utilización de la gestión directa en la mayoría de ámbitos municipales relacionados con las actividades y los servicios. Debido a esta circunstancia, la evaluación previa de los pros y los contras antes de llevar a cabo cualquier proceso de externalización no suele producirse, ya que “prácticamente es una decisión predeterminada que el modelo sea siempre de gestión directa”¹³³. La dirección de las escasas concesiones de servicios públicos existentes suele realizarse de manera conjunta entre Contratación y el departamento responsable del servicio, siendo las actividades de gestión directa responsabilidad exclusiva de las sociedades encargadas de su prestación. Finalmente, en cuanto a la aplicación de prácticas innovadoras, Reus lidera en solitario el grupo de municipios que utilizan en gestión pública instrumentos tan avanzados como los *holding*

¹³³ Según entrevista RE E1.

empresariales (Innova y EPEL Innova), que no se dan en ninguno de los demás ayuntamientos del ámbito geográfico estudiado.

En Calafell y El Vendrell el grado de externalización es medio, siendo la tendencia estable en este sentido puesto que, según este último consistorio, “no se han presentado razones por las cuales sea necesaria la gestión indirecta de más servicios públicos”¹³⁴. En ambos municipios, la evaluación previa a dicho proceso externalizador no suele llevarse a cabo, coincidiendo igualmente sus entrevistados en declarar que la gestión de las concesiones en funcionamiento se realiza de manera coordinada entre los departamentos responsables del servicio, el Servicio de Contratación y los Servicios Económicos. Por último, sólo los informantes de El Vendrell afirman utilizar como práctica novedosa las empresas mixtas. En cualquier caso, parece claro que en ninguno de los dos ayuntamientos se aplica un modelo tan avanzado como el de Reus.

En los demás municipios estudiados el grado de externalización es elevado, sin que se observe una relación directa entre dicho nivel y el tamaño de las corporaciones. En Vila-seca, Tarragona y Salou la tendencia es a la estabilización, mientras que en Cambrils y Valls dicha práctica va en aumento. En este sentido, se da el caso de que el cambio de gobierno municipal, las políticas de promoción de la ocupación en momentos de crisis y el elevado coste de algunos servicios contratados externamente están provocando un profundo replanteamiento en los modelos de gestión de los ayuntamientos de Tarragona y Salou, que han optado por sustituir la externalización indiscriminada por el refuerzo de la brigada municipal -casi desaparecida en los últimos tiempos- y la recuperación de la gestión directa de algunos servicios municipales de poca especialización.

En la misma línea, y sin perjuicio de su elevado grado de externalización, el Ayuntamiento de Valls mantiene una importante brigada municipal, así como la gestión directa del servicio de limpieza de las instalaciones municipales. A

¹³⁴ Según entrevista EV E1.

pesar de ello, nuestros informantes manifiestan que dichos servicios propios les resultan caros y poco eficientes. En cuanto a las razones fundamentales del proceso externalizador, las más valoradas por este último grupo de municipios son la mayor especialización y productividad, así como la ausencia de obligaciones laborales directas. Respecto a la evaluación objetiva de los pros y los contras previa a la externalización, ésta suele darse en la mayoría de los municipios estudiados, así como la gestión compartida de las concesiones por parte de los departamentos responsables, en colaboración con el Servicio de Contratación y el Área Económica.

Finalmente, las prácticas novedosas más destacables en este sentido, y por municipios, son las siguientes: Las empresas mixtas, en Valls y Cambrils; los contratos marco para la homologación de algunas empresas proveedoras y las subastas electrónicas, en Tarragona; y la adaptación a las normativas de eficiencia energética a través de fórmulas contractuales novedosas, como por ejemplo las que prevén la imputación del coste del consumo eléctrico a la concesionaria del servicio de mantenimiento del alumbrado público, en Vila-seca.

7.2.2.10 Normas y restricciones presupuestarias.

Los informantes de Vila-seca, Reus, Cambrils, El Vendrell y Valls informan que sus presupuestos son verdaderos instrumentos de gestión y planificación. En el caso de Reus, este hecho se da “especialmente a partir de la introducción de la presupuestación por programas”¹³⁵. La implantación de dicha técnica es también un objetivo a medio plazo del Ayuntamiento de Cambrils. Por el contrario, en Calafell y Tarragona el presupuesto se utiliza más bien a modo de herramienta de limitación del gasto.

Generalmente, en la mayoría de los municipios estudiados se respetan las restricciones presupuestarias, siendo el más estricto en este sentido el

¹³⁵ Según entrevista RE E1. En este sentido, Reus se adelanta a la normativa vigente, alineándose con la nueva regulación de la estructura presupuestaria de las entidades locales -de aplicación obligatoria a partir de 2010-, que contempla como principal novedad la introducción del concepto de los programas de gasto.

Ayuntamiento de Vila-seca. Heredero de una cultura restrictiva del gasto, su presupuesto solamente se modifica una vez al año, dotándose todas las reservas -obligatorias a partir de 600 euros- al inicio del ejercicio contable. En este municipio, los intentos de incumplimiento son muy escasos y controlados, especialmente en cuanto a la contratación de nuevo personal (prácticamente inexistente) y respecto al endeudamiento (muy bajo).

En Reus, Tarragona, El Vendrell, Salou y Valls las restricciones y la autocontención del gasto no siempre se dan, aunque por norma general tampoco suelen producirse intentos de evasión, ocupándose de su control la función interventora, en los ayuntamientos; y las auditorias al final del ejercicio presupuestario, en las sociedades municipales (según los casos). En Valls, el nivel de vinculación jurídica de los créditos presupuestarios se encuentra limitado por centros de decisión, los cuales a su vez se corresponden con las diferentes regidurías. Suelen realizarse unas 10 modificaciones de crédito al año, pero solamente 2 son lo suficientemente significativas como para ser aprobadas por el Pleno municipal. Un caso parecido -aunque con menos modificaciones de crédito- se da en Salou, donde la planificación suele ser real y efectiva en el momento de la elaboración, pero no a lo largo de la ejecución. Esto es debido a que la cultura del gasto se encuentra ampliamente extendida en dicha organización, importando más el fin que los medios -económicos, en este caso- disponibles.

No obstante, se espera que las nuevas técnicas de gestión por procesos aplicadas a la ejecución del gasto y al control de facturas, instrumentalizadas a través de la integración del gestor de expedientes (AUPAC) con la aplicación informática de presupuestos y contabilidad (GIM), palien en gran medida dicho comportamiento. En Tarragona, uno de los instrumentos más utilizados en el control del gasto son los estados trimestrales de ejecución. Aún así, y a pesar del carácter limitador de su presupuesto, cualquier alteración del gasto se somete a modificación o a reconocimiento extrajudicial de crédito. Por último, Calafell solamente afirma que, aunque no suelen respetarse las restricciones presupuestarias, habitualmente no se dan casos de incumplimiento por parte de las sociedades municipales.

7.2.2.11 Control interno y control de gestión.

La totalidad de municipios estudiados coinciden en afirmar que dicho control corresponde a la Intervención Municipal, en ejercicio de su función legal, siendo Reus el único ayuntamiento donde se realiza con la colaboración adicional de auditores externos. En cuanto a la utilización de sistemas de contabilidad de costes, ninguno de los ayuntamientos entrevistados dispone de ellos. Solamente Reus considera los programas de gasto a modo de centros de coste, a la hora de evaluar económicamente los servicios financiados con tasas o precios públicos, reconociendo importantes limitaciones en este tipo de prácticas. En este sentido, y al igual que la mayoría de municipios, nuestros informantes consideran que “debería estandarizarse un modelo de costes no basado en el presupuesto”¹³⁶. Por su parte, Cambrils dispone de una estructura presupuestaria de más de 1.200 partidas, lo que le permite alcanzar un alto grado de control en cuanto a detalle en la gestión, a pesar de la dificultad añadida en la contabilización-imputación del gasto que ello supone. Según nuestros informantes, próximamente se pretende implantar un nuevo sistema basado en la pesupuestación por programas, lo que les permitirá contar con un gran número de indicadores de ejecución y control.

Finalmente, en cuanto a los estudios económicos acerca del funcionamiento de los servicios municipales, su realización suele ser habitual en Tarragona, El Vendrell y Salou, aunque en todos los casos se trata de informes no vinculantes, quedando la decisión final en manos de los políticos. En Vila-seca y en Valls únicamente se llevan a cabo con motivo de la introducción de nuevos servicios y en las ampliaciones de concesiones. Cambrils solamente declara que suelen ser puntuales y escasos. Por su parte, en Reus únicamente se informan los servicios financiados con tasas o precios públicos (se trata de los estudios económicos incluidos en las ordenanzas fiscales, de carácter obligatorio). Por último, Calafell responde que no suelen realizar estudios de este tipo.

¹³⁶ Según entrevista RE E1.

7.2.2.12 Eficiencia y eficacia. Indicadores de actividad y cuadro de mando.

En el Ayuntamiento de Reus no existe Cuadro de Mando Integral, ni tampoco indicadores globales, disponiendo cada departamento/servicio de los suyos propios, en función de sus necesidades particulares. En la actualidad dichos indicadores únicamente suelen medir el grado de eficacia, raramente la eficiencia, aunque la tendencia es a una mayor presencia de estos últimos. Los indicadores más utilizados son los de producción: número de servicios prestados, unidades producidas, etc. En cuanto al grado de calidad de los servicios públicos, suele medirse indirectamente, a través de encuestas de satisfacción de los usuarios. En la mayoría de casos, la información ofrecida se recopila de manera automática -importada directamente de aplicaciones informáticas-, utilizándose tanto con fines estratégicos como a efectos estadísticos.

En una situación similar se encuentra Tarragona, donde tampoco existe Cuadro de Mando Integral, propiamente dicho, ni indicadores generales de eficiencia y de eficacia. En este sentido, sí se dispone de multitud de indicadores particulares de rendimiento de los servicios -series temporales, básicamente-, pero no de productividad del personal. Asimismo, los informantes constatan la utilización de indicadores de satisfacción ciudadana “únicamente en los servicios de recogida de basuras, grúa municipal, licencias urbanísticas y licencias de apertura”¹³⁷. En dicho ayuntamiento, la recopilación de los datos se realiza de forma manual, siendo el área de Hacienda la encargada de agrupar toda la información obtenida, lo cual resulta sumamente útil, según nuestros informantes.

En el Ayuntamiento de El Vendrell no se contempla la medición de la eficiencia y la eficacia, ni se dispone de indicadores formales en este sentido, pero los informantes declaran la existencia de Cuadro de Mando y, en cierto modo,

¹³⁷ Según entrevista TA E1.

también la utilización de indicadores del grado de calidad de los servicios públicos, “en lo referente a la atención al ciudadano”¹³⁸. En Cambrils y Salou, donde la gestión por procesos se encuentra en fase de diseño inicial, todavía no se han establecido indicadores y, a día de hoy, solamente se dispone de información desestructurada acerca del funcionamiento de los servicios. De hecho, Cambrils va ligeramente por delante en cuanto a recopilación de datos de servicio de la OAC municipal, así como en obtención de información acerca de la gestión de los expedientes, a través de una sencilla aplicación informática (AUDIFILM) -de próxima modernización, debido a su veteranía y escasa operatividad para una verdadera gestión por procesos automatizada-, aplicativo que a su vez se complementa con otro programa de gestión de expedientes (BOONSAI), también muy simple. En cuanto a Valls, únicamente declara realizar algunas comparaciones con poblaciones vecinas, así como la obtención de algunos datos de forma manual y por propia iniciativa de los técnicos para su uso particular, sin que de ellos se de cuenta en ninguna reunión ni órgano municipal. Por último, Calafell y Vila-seca tampoco disponen de ningún tipo de indicador preestablecido. En este sentido, los informantes del primer municipio opinan que su implantación sería de gran utilidad para la gestión, mientras que Vila-seca -municipio tradicional por excelencia- no lo creen.

7.2.2.13 Sistemas de planificación, seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por la Administración Local.

Los informantes de Reus constatan la existencia de una planificación estratégica cuadrienal que coincide con el mandato corporativo. En este proceso, los políticos se encargan del establecimiento de las líneas generales de actuación, quedando en manos de la Gerencia la fijación anual de objetivos y la ejecución de los planes. Igualmente, el personal entrevistado afirma disponer -aunque no los detalla- de sistemas de evaluación de resultados obtenidos a partir de indicadores, que a su vez se utilizan para retroalimentar y

¹³⁸ Según entrevista EV E1.

corregir el proceso de gestión, considerando que su utilización es en general muy positiva.

En Tarragona no se realiza una planificación estratégica a nivel global, pero sí a nivel político y particular. El personal que interviene en dicho proceso suele ser muy variado: políticos, gerentes, gestores de servicios, funcionarios, etc., no disponiéndose de ningún sistema de evaluación de resultados preestablecido. El reducido tamaño del Ayuntamiento de Vila-seca, unido al poder y liderazgo que ostentan sus altos cargos administrativos, actúan como agentes facilitadores de la planificación estratégica, la cual se materializa a través de las denominadas ponencias técnicas, formadas por políticos y altos funcionarios, ambos con capacidad de decisión. En este caso, se trata de un modelo tradicional, ya que formalmente no se dispone de indicadores ni de sistemas de evaluación de resultados.

Un segundo grupo lo forman los municipios de Cambrils, Salou y Valls, en los cuales la planificación estratégica se lleva a cabo bajo la exclusiva responsabilidad de los políticos, a través del Plan de Acción Municipal (PAM). En estos ayuntamientos, ni los altos funcionarios ni los gerentes de los OOAA y sociedades municipales dependientes disponen de la suficiente autonomía y capacidad de decisión, recayendo todo el peso de la planificación sobre sus regidores o concejales. En cuanto a la evaluación de los programas, también suele ser tarea exclusiva de los cargos electos, con el grado de subjetividad añadido que ello conlleva.

Por último, Calafell únicamente responde que no planifican estratégicamente ni por objetivos, así como que tampoco disponen de sistemas de evaluación de resultados obtenidos a partir de indicadores, aunque consideran que su utilización sería ventajosa. El Vendrell no respondió a la pregunta.

7.2.2.14 Planes de calidad e innovación.

Solamente el Ayuntamiento de Cambrils afirma disponer de plan de calidad oficial. De carácter marcadamente político, afecta a toda la organización y ha

sido elaborado de forma compartida entre la Diputación y una consultoría externa. Según nuestros informantes, el plan arrancó hace aproximadamente un año y medio, encontrándose en la actualidad en fase inicial-avanzada de implantación. Su punto de partida está basado en un análisis DAFO y, entre otras cosas, establece la misión, visión y valores de la organización. A pesar de todo, el personal entrevistado afirma que su grado de cumplimiento es menor que el deseado, así como que su coste externo es elevado, en comparación al escaso beneficio que reporta en la actualidad.

Si bien Tarragona no dispone de un plan de calidad o modernización oficialmente establecido, sí que existe un camino claro a seguir en este sentido, concretado en una financiación, una voluntad política y un liderazgo global, expresado todo ello a través de las comisiones de modernización y excelencia. La elección de este tipo de prácticas -actualmente en fase inicial- surgió en base al fracaso de anteriores experiencias realizadas a través de consultorías externas. Entre los métodos utilizados se encuentran las matrices de análisis DAFO, así como “un proyecto para establecer la misión, visión y valores de la organización a partir del discurso de investidura del actual Alcalde”¹³⁹.

En Salou se da un caso parecido al de Tarragona, aunque en este caso el plan de modernización -que tampoco es oficial- se concreta en la implantación de la gestión por procesos a través del gestor de expedientes, la remodelación de la página Web y de su gestor de contenidos y la creación de la “oficina 24 horas”¹⁴⁰. En Reus la cultura corporativa existente se basa más en una filosofía de mejora continuada que en planes de calidad o modernización preestablecidos. Por ello, nuestros informantes declaran no disponer de ellos, ni tampoco de misión, visión y valores de la organización. En Valls tampoco existen planes de calidad o modernización propiamente dichos, afirmando nuestros informantes que “si alguna vez ha existido algo, ha sido solamente a

¹³⁹ Según entrevista TA E1.

¹⁴⁰ Véase apartado 6.3 La modernización en la administración municipal de Salou: De la gestión por funciones a la gestión por procesos.

nivel político, propagandístico y de sensación”¹⁴¹. Por último, tanto Vila-seca como Calafell declaran no disponer de ninguno de los instrumentos de NGP relacionados en esta pregunta. Por su parte, el informante de El Vendrell no la responde.

7.2.2.15 Modelos de excelencia y certificaciones ISO.

Cambrils es el único municipio del *Camp de Tarragona* cuya gestión ha sido parcialmente adaptada al modelo EFQM de excelencia, gracias al trabajo llevado a cabo por el Departamento de Organización y Excelencia -de dedicación exclusiva- y por la comisión del mismo nombre. En este sentido, nuestros informantes afirman que, aunque todavía no se ha llegado a realizar ninguna autoevaluación ni auditoria externa sobre el grado de cumplimiento del modelo, la mejora obtenida gracias a su aplicación es perfectamente cuantificable en términos reales. En cuanto al aseguramiento de la calidad, el consistorio cambrilense dispone de certificados ISO 9001 en las áreas de educación, formación y turismo, pero no certificados de calidad medioambiental ISO 14000. En relación a este aspecto, nos informan que “el hecho de disponer de certificados ISO 9001 se debe principalmente a que dichos departamentos ya trabajaban por cuenta propia los aspectos de la calidad desde mucho antes de la implantación global del modelo EFQM”¹⁴².

En Tarragona se observa el gran interés de los responsables de ordenación administrativa por la adopción del modelo de excelencia EFQM, previa obtención de certificaciones ISO 9001 en las principales áreas corporativas, así como el convencimiento de la utilidad real de dichos instrumentos de gestión. No obstante, a día de hoy este ayuntamiento sólo dispone de certificado ISO 9001 en el *Servei Municipal d'Ocupació*, además de las dos certificaciones medioambientales ISO 14000 de las playas, siendo el archivo municipal el siguiente departamento que se prevé certificar. En este aspecto, se constata la dificultad que entraña el gran tamaño de la organización, así como el fracaso

¹⁴¹ Según entrevista VA E1.

¹⁴² Según entrevista CM E1.

de la actividad llevada a cabo en anteriores etapas por diversas consultorías especializadas en la materia, con el consiguiente aumento de la desconfianza y del escepticismo por parte de los empleados municipales.

En el caso de Valls, se nos informa que “el anterior equipo de gobierno impulsó algunas actuaciones encaminadas a la adaptación al modelo EFQM, pero el excesivo trabajo, la falta de tiempo y la insuficiente voluntad política precipitaron el abandono del proyecto, que se encontraba en fase inicial de ejecución”¹⁴³. En cuanto a las certificaciones, disponen de ISO 9001 la *Casa de la Caritat* y el *Institut Municipal de Promoció Econòmica*. En este sentido, tanto los responsables como los trabajadores de dichos organismos autónomos están muy satisfechos de su obtención y posterior mantenimiento, ya que “según ellos, los procesos les sirven de guía -nunca se los saltan- y les permiten monitorizar de forma clara y entendedora las posibles ineficiencias en la gestión”¹⁴⁴.

Al igual que en el resto de municipios estudiados, los informantes de Reus solamente declaran que su organización “central” no se encuentra adaptada a ningún modelo oficial de excelencia en la gestión. Aun así, la cultura corporativa predominante está orientada al cambio, al trabajo en grupo, a la gestión de calidad y por procesos y a la filosofía de la mejora continua. Debido a la adopción de un modelo de gestión directa, en esta ocasión son los entes instrumentales los que poseen las certificaciones ISO, concretamente el grupo SAGESSA, ganador del *Premi a la Qualitat 2004* de la Generalitat de Catalunya, cuyos centros también son pioneros en la utilización del modelo EFQM; la empresa municipal de transporte urbano o la sociedad municipal de gestión y análisis de aguas (GAIASA), cuyo laboratorio de ensayos posee la certificación ISO 9001.

En cuanto a Calafell, disponen de certificados ISO 9001 sus cursos de formación y la bolsa de ocupación, siendo el primer municipio de Catalunya que

¹⁴³ Según entrevista VA E1.

¹⁴⁴ Ídem anterior.

implantó la ISO 14000 en sus playas. El Vendrell dispone de certificaciones ISO 9001 en los servicios de orientación laboral, bolsa de trabajo y formación, información y asesoramiento para la autoocupación, integrados en el servicio de ocupación municipal *L'Eina*. Finalmente, Salou solamente dispone de certificación ISO 14000 en sus playas, y Vila-seca no posee ningún tipo de certificación de aseguramiento de la calidad.

7.2.2.16 Modernización y gestión por procesos.

En el Ayuntamiento de Tarragona, el tipo de gestión predominante es el burocrático-funcional, en transición hacia la gestión por procesos. Respecto al grado de evolución de dicha transición, la fase inicial ya ha sido superada, encontrándose actualmente en período de implantación las primeras aplicaciones del nuevo sistema informático de gestión de expedientes municipales (SIGEM), en concreto, la tramitación de licencias de obras, prevista para septiembre de 2009. Aunque su implantación ha sido contratada externamente, el SIGEM es un aplicativo de programario libre desarrollado por el Ministerio de Industria, siendo Tarragona el primer municipio de Catalunya que adapta su gestión a este sistema. El nuevo programa sustituye al anterior gestor de expedientes, de elaboración propia y limitado a la tramitación de las licencias de obras y de actividades clasificadas, con el objetivo de convertirse en la principal herramienta operativa de la gestión por procesos dentro de la organización (obtención de indicadores estratégicos, reducción de trámites, atención al ciudadano, tramitación telemática de expedientes, etc.).

En cuanto a la recopilación de los procesos corporativos, el consistorio tarraconense dispone de un inventario de unos 200 procedimientos “escritos”, de variada extensión y diferenciados entre internos y externos, así como entre estratégicos, claves y de soporte, que poco a poco van siendo traspasados a flujos. El objetivo fundamental que se persigue es la reducción de trámites, a través de la unificación, flexibilización y modulabilidad de los mismos, logrando una mayor rapidez de respuesta de cara al ciudadano. En este sentido, priman los procedimientos que implican atención al cliente (licencias y padrón de habitantes, por ejemplo), así como los que suponen un mayor volumen de

tramitación, independientemente de su longitud y grado de dificultad (contratación y personal, entre otros). Según nuestros informantes, la reingeniería de procesos se practica con regularidad -sobre todo a partir de la implantación del SIGEM- a través de las reuniones bimensuales que, desde julio de 2006, lleva a cabo la Comisión Ejecutiva. Este órgano, formado por funcionarios de habilitación nacional y por un representante de cada área, marca el camino a seguir en cuanto a modernización y gestión por procesos desde un punto de vista exclusivamente técnico, libre de interferencias políticas. La comisión se divide a su vez en diversas subcomisiones, según las particularidades de los temas a tratar: subcomisión de calidad, de procesos, de nuevas tecnologías, del GIS o de la firma electrónica, entre otras.

La interconexión entre las bases de datos corporativas depende en gran medida de las posibilidades de integración de las aplicaciones informáticas utilizadas, así como del tamaño de la organización. Generalmente, aunque no tiene por qué ser necesariamente así, las bases de datos de un mismo fabricante y los módulos integrados en una misma aplicación presentan mayores posibilidades de interoperatividad. Por otro lado, cuanto más grande es el ayuntamiento, mayor grado de desintegración suele existir entre sus departamentos. En este sentido, y al igual que sucede en la mayoría de las corporaciones locales estudiadas, el Ayuntamiento de Tarragona dispone de bases de datos más o menos integradas en urbanismo (GIS y parte del SIGEM, ambos en fase de implantación), en el área jurídico-administrativa (resto del SIGEM) y en el área económica (aplicaciones de contabilidad, recaudación y gestión tributaria), aunque su interrelación es prácticamente inexistente. Además, tampoco dispone de base de datos única y compartida de personas y entidades. Con la implantación del SIGEM y del Sistema de Información Geográfica (GIS) se pretende potenciar la interconexión entre todas estas aplicaciones, orientando la información disponible en función del territorio, lo cual se concretará en la asignación de referencias catastrales a la totalidad de superficies y techos edificables que componen el término municipal, cuya cartografía se encontrará a su vez digitalizada en el GIS.

El caso de Reus es muy parecido al anterior, coexistiendo la gestión burocrática-funcional clásica junto con la de procesos, con tendencia hacia este último tipo. Según nuestros informantes, la normalización de procesos se está llevando a cabo en diversas áreas corporativas, entre ellas la de gestión económica y presupuestaria, donde se ha redactado una guía recopilatoria. Los procedimientos internos, externos, estratégicos, clave y de soporte no se encuentran diferenciados, predominando los de largo recorrido, con inclusión de todos los aspectos que los desarrollan. En general, la mayoría de ellos suelen ser flexibles y sujetos a reingeniería una vez al año. Respecto a la existencia de aplicaciones informáticas de gestión de expedientes, como municipio puntero en materia de modernización, dispone desde hace tiempo de una base de datos de elaboración propia, así como de un Sistema de Información Geográfica (GIS) muy avanzado, ambos integrados con el resto de bases de datos corporativas (gestión económica, RRHH, patrimonio, etc.) y con el fichero centralizado de personas y entidades, ofreciendo grandes posibilidades en cuanto al establecimiento de indicadores de gestión utilizables para fines estratégicos, más allá de las simples estadísticas.

Respecto al Ayuntamiento de Cambrils, otro de los municipios del *Camp* especialmente sensibilizado con la modernización y la excelencia, a día de hoy lleva recopilados unos 300 procesos, el 30% de los cuales ya se encuentra procedimentado. En este caso, predominan los procesos cortos, mezclados con algunos largos y de tipo transversal, diferenciados entre internos, externos, estratégicos, claves y de soporte. El general, se trata de procedimientos flexibles y sujetos periódicamente a acciones de reingeniería, la cual se lleva a cabo de forma no reglada. En cuanto a la disponibilidad de aplicaciones de gestión de expedientes, dicho ente complementa un aplicativo llamado AUDIFILM, de adquisición no reciente, con el programa BOONSAI, gestor de expedientes adaptado a la gestión por procesos¹⁴⁵.

En este sentido, a pesar del gran número de aplicaciones informáticas en funcionamiento, se nos informa que, en general, se ha conseguido un elevado

¹⁴⁵ Véase apartado 6.3.3.2.

grado de integración entre las bases de datos corporativas (fichero único de personas y entidades, enlace entre los módulos de recaudación y contabilidad, posibilidad de “anidar” expedientes administrativos de trascendencia económica con sus operaciones contables asociadas, o disponibilidad de un sistema de información geográfica (GIS) completo, desarrollado, accesible y gestionable por parte de los departamentos, en función de sus competencias, entre otros), culminando todo el proceso con la implantación de la firma digital interna, la cual ya se encuentra operativa. Finalmente, en cuanto al establecimiento de indicadores estratégicos de gestión, y a pesar de que dicha posibilidad no se encuentra disponible en la actualidad, los informantes del área económica confirmaron la existencia de un proyecto de implantación de una herramienta específica para los departamentos de contabilidad y gestión tributaria.

Según se desprende de las entrevistas efectuadas, el cuarto ayuntamiento más avanzado en cuanto a procesos es el de Salou, debido principalmente a que la adaptación al nuevo modelo de gestión se inició más tarde. Aún así, el fuerte impulso y la gran atención prestada a las iniciativas modernizadoras han provocado un espectacular avance en muy poco tiempo, situando a dicho ente a un nivel cercano al de Cambrils¹⁴⁶. A modo de resumen, los principales aspectos a mejorar respecto a las organizaciones más avanzadas son la inexistencia de un Sistema de Información Geográfica (GIS); la falta de una mayor integración entre el nuevo gestor de expedientes (AUPAC), la aplicación de gestión económica (GIM), y la base de datos unificada de personas y entidades (FUC); la ausencia de una mayor orientación hacia el territorio o el retraso en la implantación de la firma electrónica. En cuanto a los puntos fuertes, cabe destacar la posibilidad -debida principalmente a la implantación tardía del modelo- de haber podido escoger un gestor de expedientes de última generación, la gran integración ya existente entre las aplicaciones informáticas de tipo económico, el importante trabajo de recopilación y normalización de procesos llevado a cabo hasta el momento y la existencia de un procedimiento

¹⁴⁶ Véase apartado 6.3.3.

reglado de detección y registro de no conformidades a través de la Intranet (reingeniería de procesos), entre otros muchos.

En el caso de los municipios de Calafell y El Vendrell, nuestros informantes coinciden en declarar que el tipo de gestión predominante es el burocrático-funcional. A pesar de ello, las certificaciones ISO logradas por sus entes instrumentales demuestran que la gestión por procesos también juega un papel importante en dichas organizaciones, aunque solamente se aplique de manera parcial. Lo mismo se desprende del hecho de que ambos se encuentren en proceso de implantación de aplicaciones informáticas de gestión de expedientes corporativos, o que dispongan de Sistemas de Información Geográfica (GIS).

En una situación parecida se encuentra Valls, sin contar con gestor de expedientes, pero sí con GIS. En este sentido, nuestros informantes afirman que “se están realizando intentos, básicamente impulsados desde el departamento de Informática, de migración hacia la gestión por procesos, pero tanto la falta de financiación suficiente como, consecuentemente, las carencias de personal en Informática, hacen que todo se encuentre todavía en fase de proyecto. Si bien los políticos nos permiten plena libertad de acción, lo cierto es que la ausencia de planificación a nivel global provoca que, en este sentido, todas las iniciativas sean parciales y mayoritariamente impulsadas por los trabajadores gracias a su propio entendimiento, interés y conveniencia. Creemos que la necesidad, personal o colectiva, es una de las mejores maneras de impulsar la implantación de este tipo de gestión, pero sin planificación, efectivos ni financiación suficiente es muy difícil conseguirlo”¹⁴⁷. En cuanto al GIS, “se trata de la única aplicación compartida y abierta a todos los departamentos. Se adquirió hace bastante tiempo y permite vincular la cartografía digital del territorio al padrón de habitantes, además de inventariar y localizar geográficamente los vados, arbolado urbano y otros servicios. El GIS

¹⁴⁷ Según entrevista VA E1.

supone una gran ventaja, pero a nosotros nos falta aún mucho camino por recorrer”¹⁴⁸

Finalmente, el tipo de gestión de Vila-seca es totalmente de tipo burocrático-funcional tradicional, aunque no por ello menos eficiente, según nuestros informantes, no disponiendo de ninguno de los adelantos de los municipios anteriores.

7.2.2.17 La e-Administración.

El denominador común en este aspecto es la voluntad de todos los municipios de adaptarse en mayor o menor medida a la e-Administración, aunque la planificación, el grado de evolución y los recursos disponibles difieren sustancialmente según los casos. Al respecto, uno de los entes locales que más está impulsando dicha transición es el Ayuntamiento de Tarragona. Así, junto con el gestor de expedientes corporativo, la Web municipal se encuentra en proceso de renovación total. En la actualidad, la página existente es fundamentalmente informativa -se actualiza diariamente- y sólo permite realizar algunos de los trámites telemáticos habilitados por el servicio e-tram: Quejas y sugerencias, instancia genérica, alta o cambio de domicilio en el Padrón Municipal de Habitantes, recogida de muebles en vía pública y devolución de fianzas por obras. En cuanto al pago de tributos, dispone de *links* directos a las pasarelas de pagos de los bancos. La modernización que se pretende llevar a cabo, financiada en gran parte a través de una subvención del *Consorci Administració Oberta de Catalunya* (AOC), está encaminada a descentralizar su gestión y a mejorar su bidireccionalidad e interoperatividad, aspectos que posibilitarán integrar en ella proyectos que faciliten la participación ciudadana (inicio de expedientes y consultas administrativas *on line*, adaptación a la Ley 11/2007 de acceso telemático, Carpeta Ciudadana, pagos *on line*, etc.), manteniendo a su vez las garantías técnicas (*password* de acceso, firma digital, DNI electrónico, acceso seguro https, etc.) y jurídicas (ley de protección de

¹⁴⁸ Ídem anterior.

datos personales, ley régimen jurídico de las AAPP y procedimiento administrativo común, etc.) necesarias.

En cuanto a la aplicación de la nueva ley 11/2007, de acceso electrónico a los expedientes administrativos por parte de los ciudadanos, en este ayuntamiento las previsiones contemplan como plazo máximo de adaptación el año natural 2009, coincidiendo su final con la fecha a partir de la cual las prescripciones de la norma serán de obligatorio cumplimiento (31/12/2009). Particularmente, se ha establecido el mes de septiembre como momento de entrada en vigor de la tramitación telemática de las licencias de obras, a través del aplicativo SIGEM. Finalmente, respecto a los protocolos W3C de accesibilidad de personas con discapacidades, la actual Web ya los cumple desde el año 2007, por lo que se prevé que el nuevo proyecto posiblemente los mejore.

En cuanto al resto de herramientas y prácticas relacionadas con la e-Administración, en Tarragona no se realizan notificaciones telemáticas -a excepción de algunas pruebas puntuales utilizando mensajes sms y correos electrónicos-, aunque está prevista la implantación de un nuevo módulo destinado a dicha finalidad; ni tampoco subastas *on line* en contratación -pero sí subastas de bienes embargados en ejecutiva-. Respecto al procedimiento de recepción de las solicitudes *on line*, actualmente la OAC centraliza totalmente la gestión de las instancias e-tram, preveyéndose una progresiva descentralización con la implantación del nuevo modelo basado en los procesos, que permitirá a los ciudadanos “gestionar” personalmente sus propios expedientes. En cambio, la atención telefónica se encuentra casi totalmente cedida a una línea 902. El Ayuntamiento de Tarragona también participa en numerosos convenios de interoperatividad con otras administraciones (AOC, EACAT, AEAT, etc.), habiendo llegado incluso a formar parte del consejo de administración del consorcio AOC, y es entidad emisora de sus propios certificados digitales de firma electrónica, con la consiguiente mejora en los tiempos de expedición y en la reducción de costes que, en palabras de nuestros informantes, ello supone. Por último, la reducción de la “brecha digital”, así como la igualdad en el acceso a las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos se suele garantizar y promover a través de los

telecentros, centros cívicos y oficinas municipales de atención ciudadana descentralizada (OMAC).

La Web del Ayuntamiento de Reus también es moderna y de actualización frecuente. Aún así, según nuestros informantes, adolece de fácil navegación, sobretudo debido a la gran cantidad de información que alberga, y no cumple los protocolos W3C de accesibilidad de personas con discapacidad. En este caso, todos los esfuerzos de la organización están encaminados hacia la implantación de la tramitación *on line*, siendo la prioridad principal la gestión de ingresos telemáticos. En la actualidad, esta última funcionalidad -pionera entre los municipios del *Camp*- ya se encuentra operativa, siendo cada vez más los contribuyentes que optan por la realización de los pagos de tributos a través de Internet o mediante los cajeros automáticos instalados en el Servicio de Atención e Información al Contribuyente (SAIC), en la OAC y en el depósito municipal de vehículos. Por el contrario, todavía no es posible consultar y/o gestionar telemáticamente expedientes administrativos, a los que se accederá a través de clave personal, encontrándose habilitado únicamente el “Perfil del Contratante”. En cuanto al resto de recursos, funcionalidades y prácticas propias de la e-Administración, la situación de Reus es similar a la de Tarragona, exceptuando el hecho de que, en este caso, la OAC no interviene en la recepción y tramitación de las solicitudes *on line*, así como que, según nuestros informantes, no se está planificando, valorando o impulsando la transición de la OAC presencial a la OAC virtual. Finalmente, respecto al grado de evolución alcanzado, los informantes afirman que “todavía no es evaluable, ya que se encuentra en fase primigenia”¹⁴⁹.

Las páginas Web de los ayuntamientos de Cambrils, Salou y El Vendrell también se encuentran pendientes de incorporar la “Carpeta Ciudadana”, en las dos últimas a través de un importante proceso de renovación¹⁵⁰ puesto que, según se nos informa, Cambrils dispone ya de una Web moderna y altamente evolucionada. Al respecto, cabe señalar que la página de Cambrils es pionera

¹⁴⁹ Según entrevista RE E1.

¹⁵⁰ En referencia a Salou, véanse los apartados 6.3.3.5 y 6.3.3.6.

en la implantación de este servicio, incluyendo ya un apartado con dicho nombre, aunque se trata más de un acceso de tipo informativo que interactivo, por lo cual no puede considerarse todavía enteramente como tal. El sistema, puesto en marcha muy recientemente -en abril de 2009- y en fase de pruebas, permite a los interesados consultar el estado de tramitación de sus expedientes de manera aproximada, a través de la habilitación de una serie de estados de tramitación básicos, información que se traslada a la “Carpeta Ciudadana” de forma manual y expediente por expediente, en función de la evolución de cada uno de ellos.

En las Web actuales, la posibilidad de realizar trámites telemáticos por parte de los administrados es bastante escasa, sobretudo en las de El Vendrell y Cambrils, ya que Salou ofrece un número considerable de opciones a través del e-tram¹⁵¹, servicio que no se encuentra disponible en los otros dos municipios. El aspecto más destacable de la organización cambrilense en cuanto a e-Administración, de suma importancia de cara a la completa implantación de la “Carpeta Ciudadana”, es la introducción de la firma digital interna, que ya se encuentra en fase inicial de funcionamiento. Igualmente resultan significativas la implantación de “quioscos digitales” en los centros cívicos municipales, con el fin de asesorar y promocionar el acceso a Internet y a las nuevas tecnologías; la gestión telefónica a través de la OAC o la descentralización en la resolución de los trámites *on line*, cuando éstos se encuentren disponibles, de manera que cada departamento se ocupe de los expedientes que le correspondan en función de sus propias competencias. Finalmente, los informantes de Cambrils consideran que “la tramitación telemática será de gran utilidad en los municipios turísticos, ya que muchos de los contribuyentes no son residentes habituales”¹⁵².

Respecto al Ayuntamiento de El Vendrell, aparte del profundo proceso de renovación al que en breve se someterá su Web, destaca la prontitud con la que, según nuestros informantes, se pretenden llevar a cabo todas las

¹⁵¹ Ídem anterior.

¹⁵² Según entrevista CM E1.

innovaciones tecnológicas relacionadas -finales de 2008, principios de 2009-, preveyéndose que en 2010 el proyecto sea una realidad en su totalidad. Otras características diferenciadoras de la organización vendrellense son la gestión compartida de las solicitudes *on line* y de la atención telefónica entre la OAC y los departamentos gestores, la planificación de la transición de la OAC presencial a la OAC virtual, de enorme interés estratégico para la Corporación, la actual ausencia de notificaciones telemáticas y de subastas *on line*, el cumplimiento parcial de los protocolos W3C en la actual Web, en previsión de la implantación total en la nueva proyectada, o la difusión y promoción del acceso ciudadano a Internet y a las nuevas tecnologías a través de cursos formativos periódicos.

En cuanto a Salou, aparte de lo indicado en los apartados 6.3.3.5 y 6.3.3.6, destaca la previsión de que la nueva Web cumpla los protocolos W3C, la planificación de la transición hacia la “Oficina 24 horas”, la gestión compartida de las solicitudes *on line* y de la atención telefónica entre la OAC y los departamentos internos, o la reciente adhesión a un proyecto nacional de implantación de notificaciones fehacientes por vía telemática (Plan Avanza 2)¹⁵³.

La Web municipal de Valls es madura, evolucionada y de actualización frecuente, aunque no cumple los estándares W3C, no está adaptada a la nueva Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos ni dispone de “Carpeta Ciudadana”. En este sentido, existe la previsión, pero no un calendario de aplicación. En cuanto a la realización de trámites *on line*, en la actualidad solamente permite presentar instancias a través del e-tram -servicio igualmente disponible en los municipios de Tarragona, Salou y Vila-seca-, aunque próximamente albergará 15 nuevos trámites en línea, gestionados íntegramente desde la OAC, al igual que la atención telefónica, entre los cuales se encuentra el de la domiciliación de tributos. En opinión de nuestros informantes, las escasas opciones en línea disponibles no provocan situaciones de “brecha digital”; no obstante, el Ayuntamiento colabora en la

¹⁵³ En la actualidad, solamente existe un servicio informativo de avisos de inundaciones a través de sms.

realización y distribución de certificados digitales personales de la AOC, así como en la realización de cursos de informática a través de la fundación *Casa de la Caritat*, entre otros. Respecto a las notificaciones por vía telemática, solamente se llevan a cabo vía e-mail y de manera informal, pero no de forma regulada ni estandarizada. En materia de interoperatividad, resulta destacable la adhesión del municipio vallense al proyecto piloto e-padrón. Como conclusión, nuestros informantes afirman que la organización se encuentra “en un nivel inicial-medio de evolución en materia de e-Administración, con un gran impulso por parte de los técnicos de algunos departamentos, pero también enormemente condicionada por la falta de directrices políticas, de personal, de recursos y de financiación suficientes”¹⁵⁴.

El Ayuntamiento de Vila-seca también dispone de una Web madura -de unos cinco años de antigüedad-, pero relativamente moderna y actualizada, sobretodo en cuanto a actas de los órganos de gobierno, al Boletín de Información Municipal y al “Perfil del Contratante”. Igualmente, la página ofrece la posibilidad de realización de trámites *on line* a través del servicio e-tram, además de la solicitud de certificados de empadronamiento, pero no dispone de la opción de pago de tributos, ya que la recaudación municipal se encuentra cedida al organismo autónomo BASE, dependiente de la Diputación Provincial. A pesar de todo lo anterior, nuestros informantes reconocen que en ella predomina la información estática, así como que no cumple los protocolos W3C.

En cuanto a la promoción del acceso ciudadano a Internet y a las nuevas tecnologías, Vila-seca apuesta por dotar a sus centros públicos dependientes (biblioteca, punto de información juvenil y centros cívicos de los barrios) de ordenadores y de conexión a la red, además de establecer convenios de colaboración con instituciones privadas (por ejemplo, la *CiberCaixa de l'esplai per a la gent gran*). Respecto al resto de actuaciones en e-Administración, no está prevista la gestión por procesos, ni la creación de una “Carpeta Ciudadana”, ni tampoco se dispone de OAC. En este sentido, nuestros

¹⁵⁴ Según entrevista VA E1.

informantes reconocen que, en materia modernizadora, actúan un poco “a remolque” del resto de administraciones locales de la zona, prefiriendo implantar las innovaciones cuando se encuentran lo suficientemente contrastadas y suponen una verdadera utilidad. Finalmente, cabe señalar que se han realizado algunos anuncios del área de juventud a través de sms, así como que, a raíz de las innovaciones en la gestión telemática de las multas de tráfico llevadas a cabo por BASE, ha sido necesario dotar de firma digital a todos los agentes de la Policía Local.

Por último, los informantes de Calafell solamente declaran que su página Web no permite la realización de trámites on line ni está adaptada a la Ley 11/2007, desconociendo la existencia de previsiones en este sentido. Aún así, la implantación a corto plazo de un gestor de expedientes corporativo hace suponer que se están llevando a cabo algunas actuaciones relacionadas con la e-Administración. En cuanto al cobro de tributos, dicha opción tampoco se encuentra disponible, debido a que la recaudación municipal está cedida al organismo autónomo de gestión de ingresos BASE. Finalmente, de la entrevista se desprende que la atención telefónica se encuentra totalmente centralizada en el Servicio de Atención Ciudadana (SAC).

7.2.2.18 Simplificación administrativa: Ventanilla única y Oficinas de Atención al Ciudadano.

A excepción de Vila-seca, todos los municipios estudiados disponen de Oficina de Atención Ciudadana (OAC). En Cambrils, Tarragona y Reus se da el caso de que dicho servicio se encuentra desdoblado entre las OAC propiamente dichas y las oficinas de recaudación e información al contribuyente. En cuanto a Salou, además de lo expuesto en el apartado 6.3.3.3, cabe destacar la localización de una OAC descentralizada en el Cabo Salou, aunque de gestión limitada a ciertos trámites.

La OAC de Cambrils, de unos seis años de antigüedad, es una de las más completas, puesto que gestiona la práctica totalidad de trámites que implican atención al público -exceptuando los de carácter muy específico-, incluyendo

pequeños cobros -solamente por tarjeta, a través de TPV-, ya que los ingresos tributarios son competencia de la OAC de recaudación; así como algunos procedimientos de tipo interno. Su funcionamiento está basado en la gestión por procesos, recogidos todos ellos en un catálogo de servicios, pero no dispone de más indicadores de funcionamiento que los que le ofrece su aplicativo informático de gestión de colas. En cuanto al grado de integración del servicio con el resto de departamentos corporativos, los informantes entrevistados afirman que la OAC de Cambrils está considerada como un departamento más, disponiendo de total independencia dentro de la organización, y valoran positivamente su funcionamiento. Finalmente, respecto a la disposición de oficinas de atención descentralizadas, el Ayuntamiento gestiona dos OAC adicionales en las urbanizaciones de la periferia, la localización de las cuales, en opinión de nuestros informantes, no atiende a criterios objetivos, sino más bien de oportunismo político, siendo prueba de ello la poca afluencia de ciudadanos registrada a lo largo de su existencia.

El Ayuntamiento de Reus dispone de OAC desde hace diez años, y de Servicio de Atención e Información al Contribuyente (SAiC) desde hace más de quince. Según nuestros informantes, su funcionamiento no está basado en los procesos, pero en general disponen de medios técnicos suficientes -base de datos municipal GENI-, así como de indicadores de funcionamiento, siendo su grado de integración/coordinación con los demás departamentos corporativos "el adecuado. A modo de ejemplo, el personal de la OAC realiza un sistema de rotación periódico que le posibilita un conocimiento amplio de todas las materias objeto de gestión, así como una respuesta adecuada a cada caso particular"¹⁵⁵. A lo largo de su vida, la OAC de Reus ha atendido una media de 60.000 consultas anuales, y el SAiC unas 37.000. En cuanto a la existencia de oficinas municipales descentralizadas, recientemente -febrero de 2009- se han abierto unas nuevas dependencias para las gestiones relacionadas con el padrón de habitantes, atendiendo la localización de las mismas tanto a criterios objetivos (buena gestión, estrategia competitiva) como a otros factores (falta de espacio, oportunismo político, etc.).

¹⁵⁵ Según entrevista RE E1.

En Tarragona también se da un desdoblamiento entre las Oficinas Municipales de Atención al Ciudadano (OMAC), la primera de las cuales data de 2003, y la Oficina de Atención al Contribuyente (OAC), en activo desde mediados de los años 90 del siglo XX. Se nos informa que los trámites gestionados son similares a los del resto de oficinas estudiadas, “con tendencia a no manipular dinero”¹⁵⁶, pero su funcionamiento todavía no se basa en los procesos. Aún así, los procedimientos de atención al público ya se encuentran inventariados y asociados a su código de archivo, lo cual presupone que dicho tipo de gestión va a ser aplicado en breve. En cuanto a la existencia de indicadores de funcionamiento, el servicio solamente dispone de los que le ofrece su aplicación de gestión de colas -muy simples y de tipo estadístico-, como por ejemplo, el número de consultas presenciales efectuadas -98.244 en 2008-. En opinión de nuestros informantes, el servicio “no es tonto, pudiendo funcionar autónomamente, pero le falta un poco más de coordinación con el resto de departamentos, así como entre la OAC y la OMAC, las cuales funcionarían mejor si estuviesen integradas”¹⁵⁷. Finalmente, respecto a la existencia de oficinas de atención descentralizadas, además de la OMAC central de la Rambla y la del barrio de Torreforta, en enero de 2008 se inauguró una nueva OMAC en el barrio de Sant Pere i Sant Pau, atendiendo la localización de todas ellas a criterios estratégicos y de buena gestión.

El Servicio de Atención Ciudadana (SAC) del Ayuntamiento de El Vendrell data de 1996 y, según se desprende de la entrevista, su funcionamiento está basado en la gestión por procesos. Como en la mayoría de casos estudiados, los indicadores vienen suministrados por su aplicativo de gestión de colas (Q-matic). En cuanto al grado de integración del servicio con los demás departamentos corporativos, nuestros informantes afirman que “no existe como tal, debido a que los departamentos internos realizan unas funciones cuyo seguimiento y resolución les corresponden en exclusiva, aún habiendo sido

¹⁵⁶ Según entrevista TA E1.

¹⁵⁷ Según entrevista TA E1.

iniciados los trámites por el SAC”¹⁵⁸; aún así, valoran positivamente su existencia y funcionamiento general. Finalmente, El Vendrell dispone de un SAC en los barrios marítimos que permite realizar los mismos trámites sin haberse de desplazar al núcleo poblacional, y cuya localización atiende totalmente a fines estratégicos y de buen servicio.

La OAC de Valls -creada el año 2001- gestiona gran parte de los trámites municipales de atención al público -unos 45.000 al año-, incluida la atención telefónica y la telemática (e-tram): Agenda de visitas de técnicos y regidores, gestión de subvenciones, funciones de caja, censos diversos, compulsas, OMIC, padrón de habitantes, registro de entrada y quejas, avisos y reservas sobre la vía pública, entre otros. La mitad de sus diez componentes provienen de la unidad de rentas, departamento que configura su base y del cual siguen realizando la totalidad de sus trámites, y los diferentes tipos de atención que ofrece se encuentran sectorizados (cada empleado y cada ventanilla se especializa en un determinado tipo de trámites, no existiendo rotación ni polivalencia en este sentido). El servicio no dispone de ninguna aplicación informática de gestión de colas, recogiendo las estadísticas de forma manual. En cuanto al tipo de gestión utilizado, nuestros informantes afirman que, en un 50%, aproximadamente, está basado en procesos, aunque en realidad se trata más bien de un inventario de trámites. Por otro lado, también afirman que el grado de integración y coordinación con el resto de departamentos es bastante elevado, valorando de manera positiva su funcionamiento general, aunque encuentran a faltar una sala de espera, inexistente por falta de espacio. Finalmente, el Ayuntamiento de Valls no dispone de OAC descentralizadas, pero sí de oficinas de servicios sociales.

Calafell dispone de SAC desde finales de la anterior legislatura. El servicio realiza funciones de registro de entrada y salida de documentos, información al ciudadano y atención telefónica, y su funcionamiento no está basado en la gestión por procesos. Debido fundamentalmente a este hecho, los informantes nos comunican que su grado de integración con el resto de departamentos es

¹⁵⁸ Según entrevista EV E1.

bajo. En cuanto a la existencia de OAC descentralizadas, Calafell carece de ellas. Por último, Vila-seca no dispone de OAC, pero sí de oficinas descentralizadas de asistencia social. No obstante, en opinión de nuestros informantes, “las funciones de los dos servicios no tienen nada que ver”¹⁵⁹.

7.2.2.19 Cartas de Servicio al Ciudadano.

Solamente Cambrils declara disponer de cartas de servicio adaptadas a las particularidades de cada uno de ellos. Según nuestros informantes, el nivel de responsabilidad asumido depende del servicio que se trate, acostumbrando a ser explícito y concreto, pero sin incluir compromisos de tipo ético. El problema principal estriba en las reclamaciones por incumplimiento, ya que las posibles compensaciones no se encuentran definidas ni valoradas. Por ello, la supuesta garantía ofrecida por dichos instrumentos es muy relativa, ya que en ocasiones sólo se trata de simples descripciones o guías de funcionamiento. En cuanto al resto de municipios, El Vendrell no dispone de este tipo de instrumentos “de momento”¹⁶⁰; Valls, Salou, Vila-seca y Tarragona solamente editan trípticos descriptivos e informativos de algunos servicios y, finalmente, Reus y Calafell niegan directamente su existencia.

7.2.2.20 La medición de la percepción y satisfacción del ciudadano: Intercambio de información, participación ciudadana, sistemas de quejas y sugerencias, procesos de evaluación, interés público y presupuestos participativos.

En este aspecto, cabe separar los municipios que disponen de departamento de participación ciudadana (Tarragona, Reus, El Vendrell, Vila-seca, Salou y Cambrils) de los que no (Valls y Calafell), puesto que las diferencias son considerables. Respecto a la existencia de presupuestos participativos, únicamente en Valls se encargó políticamente un estudio sobre este tema, aunque finalmente no fue llevado a la práctica.

¹⁵⁹ Según entrevista VS E1.

¹⁶⁰ Según entrevista EV E1.

La estrategia adoptada por el Ayuntamiento de Tarragona en cuanto a participación ciudadana está claramente encaminada hacia la creación de órganos de participación. A tal fin, se nos informa que a lo largo del primer trimestre de 2009 se llevará a cabo un diagnóstico participativo -adjudicado a la *Universitat Rovira i Virgili* (URV)- que conducirá finalmente a la elaboración de un Plan Director de Participación Ciudadana para los próximos dos años. El consistorio dispone en la actualidad de diversos consejos sectoriales y asesores, como por ejemplo el *Consell Assessor del Territori* y el *Senat Tarragoní*, además del *Síndic de Greuges*. En cuanto a los sistemas de recogida de quejas y sugerencias, se está empezando a trabajar en las llamadas “agendas participativas”, así como en otros instrumentos de tipo popular, tales como el “*Xat amb l’Alcalde*”, con el objetivo de fomentar la costumbre ciudadana de participar en todas las cuestiones que sean de su interés.

Igualmente, se está potenciando la figura del “*Conseller de districte*”, dando contenido a su labor, a la vez que se protocolizan comportamientos tales como que el político pueda dar cuenta periódicamente de la gestión llevada a cabo en su área de influencia. En base a todo lo anterior, y en opinión de los informantes, se constata una verdadera implicación conjunta en la mejora de los servicios, tanto por parte de los ciudadanos y de las asociaciones como por parte del nuevo Equipo de Gobierno municipal. En cuanto a la existencia de mecanismos que permitan conocer las preferencias de los ciudadanos antes de que las quejas o sugerencias se produzcan, actualmente no se realiza ninguna práctica equiparable, ni tampoco se mide el impacto de las políticas sobre cada uno de los grupos de interés de manera individualizada, aunque existe cierto debate acerca de si los concejales deberían rendir cuentas en este sentido.

El Servicio de Participación Ciudadana de El Vendrell, creado a partir de la actual legislatura, es la principal vía de comunicación directa entre las asociaciones vecinales y el Ayuntamiento, actuando a la vez de soporte administrativo en la tramitación y gestión de las subvenciones a dichas entidades, así como de unidad canalizadora de las opiniones, quejas y

sugerencias de los ciudadanos. En referencia a este último aspecto, la página Web municipal está dotada de un espacio participativo llamado “*Digue’ns com ho veus*”. La información recogida a través de este medio es canalizada por el departamento de participación ciudadana hacia el departamento interno correspondiente, previo envío al interesado de un correo de agradecimiento. Una vez el departamento responsable ha resuelto el asunto, lo comunica a participación ciudadana, que a su vez responde nuevamente al ciudadano a través de una plantilla predeterminada.

Por el contrario, las quejas vía teléfono o instancia registral son enviadas directamente a las regidurías competentes, las cuales gestionan el problema de manera íntegra y sin intervención del nuevo servicio. En cuanto al nivel de implicación conjunta ciudadanos-Administración en la mejora de los servicios, los informantes de El Vendrell nos comunican que “existe la voluntad desde el momento en que el Ayuntamiento decide dotar un espacio para que la gente pueda opinar aunque, en ocasiones, la oportunidad brindada se convierte en un sin fin de quejas, muchas de las cuales son de difícil respuesta o resolución. En este sentido, muchas veces la queja puntual solamente responde al interés particular de quien la formula, y no al interés colectivo”¹⁶¹. Finalmente, el personal de participación ciudadana entrevistado desconoce la existencia de mecanismos de análisis *ex ante* de preferencias ciudadanas, así como de valoración del impacto de las políticas en los diferentes grupos de interés.

En Cambrils, el departamento de participación ciudadana tiene unos cuatro años de antigüedad, destacando de él su elevado número de integrantes, así como su gran dinamismo y marcado carácter político. En cuanto a las quejas y sugerencias ciudadanas, el consistorio dispone de sistemas totalmente procedimentados para su gestión, clasificación, estudio y utilización como información estratégica general. En este sentido, cabe también destacar la existencia de la figura del *Síndic de Greuges* municipal, así como de una implicación conjunta entre el Ayuntamiento y los administrados en la mejora de los servicios públicos locales. En cuanto a la habilitación de mecanismos

¹⁶¹ Según entrevista EV E1.

planificados de análisis de las preferencias ciudadanas, resulta significativa la existencia del llamado *Pla Director de la Ciutat de la Informació*, aunque actualmente se encuentra paralizado por la falta de consignación presupuestaria suficiente y por algunos conflictos de competencias entre regidurías. Por último, nuestros informantes afirman que la medida del impacto de las políticas municipales en los diferentes grupos de interés se lleva a cabo a la manera tradicional, es decir, asistemáticamente -mediante estadísticas simples, a lo sumo- y en base a la percepción obtenida por los propios políticos, siendo en el área de turismo donde más se utilizan dicho tipo de prácticas.

En el Ayuntamiento de Reus, la participación ciudadana está orientada básicamente a las diferentes entidades locales, muy abundantes. Las quejas y sugerencias se recogen a través de la página Web y de la OAC, distribuyéndose posteriormente a los diferentes departamentos afectados, los cuales se ocupan de su gestión y tramitación reglamentarias. También en este caso, los informantes entrevistados afirman en general la existencia de una implicación conjunta Ayuntamiento-ciudadanos en la mejora de los servicios públicos. Finalmente, en este municipio, el análisis *ex ante* de las preferencias ciudadanas se realiza periódicamente a través de encuestas, pero la medida del impacto de las políticas municipales se lleva a cabo de manera impersonal e indiferenciada.

A pesar de defender un modelo de gestión sumamente tradicional, el Ayuntamiento de Vila-seca otorga una gran importancia a la participación ciudadana, disponiendo de departamento dedicado, aunque de manera compartida con el Área de Juventud. En cuanto a la tramitación de las quejas y sugerencias ciudadanas, recibidas a través de diferentes medios -incluido el e-tram-, todas ellas son estudiadas, gestionadas y respondidas mediante carta personal, aportando casi siempre una solución satisfactoria, y utilizándose los datos obtenidos como información estratégica de primera mano. En opinión de nuestros informantes, la elevada capacidad de respuesta y de resolución de problemas, unida a la gran implicación existente entre el Ayuntamiento y sus administrados en la mejora de los servicios, es consecuencia de la buena

gestión municipal, así como del reducido tamaño del municipio. Finalmente, cabe destacar la realización de estudios *a priori* sobre preferencias y necesidades ciudadanas futuras de manera individualizada, tales como la proyección del número de alumnos llevada a cabo por la regiduría de *Ensenyament*, o el estudio de preferencias ciudadanas respecto a la ubicación de una nueva biblioteca municipal.

Por último, Valls y Calafell no disponen de departamentos de participación ciudadana, recogiendo las quejas -la mayoría- y sugerencias de sus administrados a través de las OAC municipales. Generalmente, dichas quejas se intentan resolver, aunque sin seguir ningún protocolo preestablecido ni un plan de acción concreto. En cuanto a las preferencias de los ciudadanos, su análisis suele llevarse a cabo exclusivamente a nivel político. Aún así, se nos informa que en Valls existe una gran sensibilización en este aspecto, participando sus cargos electos en la mayoría de asociaciones vecinales y ciudadanas, así como en las *colles castelleres*.

7.2.2.21 La comunicación y el márketing público municipal.

En opinión de nuestros informantes, los ayuntamientos de Tarragona, El Vendrell y Calafell gestionan la comunicación municipal y el márketing público de una manera más o menos estratégica. Concretamente, en Tarragona se pretende lograr una imagen corporativa única, controlada exclusivamente desde el departamento de comunicación, superando la excesiva fragmentación y desorganización interna de la etapa anterior. En El Vendrell, los informantes entrevistados afirman que este hecho “depende en gran parte de los presupuestos anuales: Hay ejercicios en los que el gobierno municipal establece como prioridad la ejecución de algunas campañas de sensibilización, de convivencia ciudadana, etc., diseñándose una estrategia para lanzar dichos mensajes. Aún así, aparte de estas acciones puntuales, se está trabajando con el objetivo de que la comunicación corporativa se modernice y se unifique, sobretudo en todas las acciones de comunicación externa (boletín municipal,

Web, cartelería, trípticos, etc.)”¹⁶². Cerrando el grupo, y respecto a Calafell, se nos informa que en ocasiones la comunicación y el márketing público municipales se planifican de forma estratégica, aunque generalmente se actúa “sobre la marcha”. En Vila-seca, Cambrils y Reus no disponen de estrategias predefinidas en este sentido, realizándose diversas acciones según cuales sean las necesidades del momento (boletines informativos, monográficos de obras municipales, trípticos descriptivos, etc.).

Respecto a las posibles vínculos entre el márketing público y la participación ciudadana, los informantes de Tarragona, Reus y Calafell afirman que dichas disciplinas son independientes, El Vendrell destaca en este sentido la relación con la sección Web “*Digue’ns com ho veus*”, los entrevistados de Vila-seca creen que existen vínculos en cuanto al urbanismo, y por último, Cambrils y Salou corroboran la existencia de cierta relación entre las dos. Finalmente, en cuanto a la promoción de “marcas de ciudad”, todos los municipios estudiados disponen de ellas, destacando las siguientes: *Som Salou, Tarragona es connecta amb...* (multidisciplinarias); *El Vendrell tot l’any, Turisme de Calafell, Cambrils a bon port* (turísticas), y por último, *Vila-seca al cor, Vila-seca més llum* y *Vila-seca sigues coqueta* (sectoriales).

7.2.2.22 Evolución y perspectivas futuras de la modernización.

En la mayoría de municipios, el objetivo inmediato es la adaptación a la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, de obligado cumplimiento, aunque en función de los recursos disponibles. En Tarragona, la implantación del nuevo modelo se está llevando a cabo a marchas forzadas y bajo el liderazgo del Director Ejecutivo. En este sentido, el posible estancamiento actual, si se da y puede considerarse así, se nos informa que es debido a la gran cantidad de trabajo “del día a día” y a la dedicación no exclusiva del personal a este tipo de proyectos, lo que provoca que casi nunca quede tiempo para acometer las acciones modernizadoras. En cuanto a los aspectos negativos, cabe destacar la desconfianza provocada por

¹⁶² Según entrevista EV E1.

el fracaso de algunas consultorías de modernización llevadas a cabo en etapas anteriores.

En Reus las acciones modernizadoras están encaminadas a lograr una mayor integración interdepartamental, un mayor grado de utilización de las TIC, la potenciación de la OAC virtual, la utilización del presupuesto como instrumento de gestión y la implantación de la contabilidad de costes. En este caso, el ritmo de evolución no es homogéneo y depende en gran medida de las disponibilidades presupuestarias, pero no del tamaño de la organización, no habiéndose producido fases de estancamiento o retroceso. Después del gran impulso llevado a cabo inicialmente en este sentido, Cambrils afirma que el objetivo inmediato es la implantación de la “Carpeta Ciudadana”, pero de una manera lenta y segura.

En general, el municipio cambrilense tampoco ha sufrido etapas de estancamiento, aunque uno de los *handicap* más importantes, junto con la falta de financiación, ha sido la mala calidad de los primeros programas informáticos de gestión de expedientes. Las restricciones presupuestarias y la falta de personal dedicado a las nuevas tecnologías es el “talón de Aquiles” de Valls, que al igual que Cambrils y Vila-seca, opina que el tamaño es un factor importante en la implantación de estrategias modernizadoras (a mayor tamaño, mayores recursos disponibles pero menor cohesión y coordinación). Los principales objetivos de Vila-seca son la adaptación a la Ley 11/2007 de manera lenta y “a remolque” del resto de municipios estudiados, cuando las innovaciones se encuentren suficientemente probadas y contrastadas; así como la renovación de gran parte de los equipos informáticos del ayuntamiento. Finalmente, Calafell y El Vendrell no responden la pregunta.

CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES

Una vez analizada la evolución y el grado de implantación de la NGP en los principales ayuntamientos del *Camp de Tarragona* -con especial consideración del Ayuntamiento de Salou-, pasamos a relacionar las conclusiones extraídas, en orden a la validación de las hipótesis planteadas por la investigación, esto es, si la aplicación del nuevo modelo de gestión genera mejores resultados, así como un mayor nivel de satisfacción de los usuarios internos.

En primer lugar, de las opiniones vertidas durante la realización de las entrevistas se constata el elevado grado de generalidad y subjetividad de los términos “resultados” y “satisfacción”, siendo ambos susceptibles de múltiples y variadas interpretaciones, sobretudo cuando lo que se persigue es la obtención de un beneficio social. Por este motivo, y teniendo en cuenta que la mayor parte de las respuestas obtenidas en este sentido están basadas en la percepción personal de nuestros informantes, algunos de ellos no han querido manifestarse al respecto, con el pretexto de evitar entrar en juicios de valor. En cambio, las preguntas de tipo técnico han sido respondidas de forma mayoritaria, debido principalmente a su mayor nivel de concreción.

La subjetividad de los conceptos anteriores se encuentra reforzada por el convencimiento de algunos entrevistados de que todavía es posible gestionar de forma eficiente, obteniendo buenos resultados y a plena satisfacción del personal, utilizando modelos tradicionales de tipo burocrático-funcional, siendo el margen de acción y las posibilidades de mejora en este sentido todavía muy amplias; así como por la dicotomía existente entre los municipios innovadores a fuerza de un gran derroche de recursos -Cambrils y Reus, principalmente- y los municipios tradicionales pero eficientemente gestionados -Vila-seca y todos los demás, en mayor o menor medida-. No obstante, prevalece la opinión general que las organizaciones que no se adapten en breve a los nuevos modelos de gestión quedarán descolgadas del proceso modernizador, lo cual provocará su aislamiento, así como la pérdida de su utilidad y razón de ser en el contexto social, político y económico actual.

En segundo lugar, cabe destacar el efecto de la continua irrupción de nueva normativa reguladora aplicable en materia modernizadora del Sector Público, y en concreto, la gran incidencia de la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos en las corporaciones locales estudiadas. Dicha norma consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos, así como una obligación correlativa para tales administraciones, instando a éstas a dar el paso del “podrán” al “deberán”, al mismo tiempo que establece como fecha de inicio de aplicación el 31 de diciembre de 2009 -aunque en el caso de las Administraciones Autonómicas y Locales, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias-. En este sentido, el objetivo prioritario en cuanto a innovación establecido por la mayoría de los ayuntamientos estudiados pasa por la creación de “carpetas ciudadanas”, “ventanillas digitales” o “portales telemáticos” que permitan la interrelación fluida ciudadano-Administración a través de las páginas Web municipales. Por ello, todas las corporaciones locales que han iniciado este proceso, se encuentran actualmente en fase de implantación -más o menos avanzada- de aplicativos informáticos de gestión de expedientes, capaces de gestionar “electrónicamente” y de manera conjunta la información corporativa susceptible de acceso ciudadano; aplicaciones que a su vez requieren la previa recopilación, normalización y descripción de la totalidad de procesos de la organización.

Así pues, si a nivel general puede decirse que el marco jurídico y el contexto social, político y económico, unidos a los avances tecnológicos, son los motores del cambio organizacional, en las corporaciones locales estudiadas el impulsor concreto de la modernización es el desarrollo de la gestión por procesos, operacionalizada a través de los programas informáticos de gestión de expedientes y de los accesos interactivos vía Web, en virtud de las directrices establecidas por la Ley 11/2007. En este aspecto, resulta significativo el hecho de que, cuando la normativa no va por delante de la innovación, se produce una cierta dispersión en las iniciativas modernizadoras, muchas de las cuales se llevan a cabo de forma desorganizada y sin una utilidad concreta más allá de la mera imagen o del oportunismo político

(páginas Web de contenido estático, implantación discrecional de certificaciones ISO, etc.). Por el contrario, en la coyuntura actual es la normativa la que “tira del carro” de la modernización, especialmente en el caso que nos ocupa, consiguiendo unificar criterios y formas de actuación innovadoras, a las que se unirán otras iniciativas estrechamente relacionadas y en auge, como por ejemplo la implantación de páginas Intranet corporativas -en relación a los empleados municipales-, o el cambio de orientación en cuanto a participación ciudadana y márketing corporativo, que pasan de ser disciplinas exclusivamente políticas a estar planificadas estratégicamente y a contar con estructuras profesionales -en relación a los ciudadanos-.

Respecto al resto de instrumentos de modernización, la característica general más destacada en las corporaciones locales con un mayor grado de innovación es la tendencia a la gestión directa de los servicios municipales a través de entes instrumentales, en detrimento de la gestión indirecta o externalización. Dicho cambio de modelo obedece a factores diversos, que van desde la mejora de la eficiencia hasta el mero reparto de poder político. En cuanto a la influencia y participación en la economía y sociedad locales, la mayoría de los entes estudiados no se consideran parte actora en las mismas, manteniendo una posición más bien tradicional y cediendo todo el protagonismo en este aspecto a las administraciones superiores. Igualmente sucede con la colaboración público-privada, que suele ser muy limitada, así como con las prácticas competitivas con otras poblaciones, que no se producen ni en sectores como el turístico, siendo la colaboración la tónica general. Por último, se observa una inexistencia casi total de coordinación en políticas intermunicipales, así como de prácticas estructuradas de *benchmarking*.

En cuanto al grado de introducción de la perspectiva de la calidad en la Administración Local, son muy pocos los municipios que se han planteado la adaptación global a un modelo de excelencia con garantías de éxito. En este sentido, a pesar de que algunos informantes utilizan términos como “orientación a la calidad”, “mejora continua”, “excelencia” o “EFQM”, en la mayoría de ocasiones no se ha logrado ir más allá del proyecto o de la simple declaración de intenciones. El principal problema estriba en que no se puede

conseguir la excelencia sin antes implantar la gestión por procesos, etapa en la que se encuentran la mayor parte de organizaciones estudiadas. Otros obstáculos son la falta de tiempo, la incertidumbre respecto a la relación coste-beneficio, la falta de modelos de excelencia lo suficientemente adaptados a la Administración Local y la ausencia de un marco legal regulador, unificador y orientador de dicha transición; carencias igualmente extrapolables a la responsabilidad ética y social, así como a las cartas de servicios, que no pasan de ser simples folletos descriptivos. En cambio, la práctica de dotar de certificaciones ISO a algunos servicios municipales se encuentra más extendida, aunque a veces sea difícil valorar la verdadera motivación y utilidad de dichas adaptaciones individuales en términos estratégicos. En cualquier caso, la información obtenida por las entrevistas confirma el hecho de que trabajar con este tipo de sistemas mejora el rendimiento y la eficiencia, a la vez que ayuda a entender su utilidad, contribuyendo a la implantación de una cultura corporativa basada en la calidad, aunque sea “paso a paso” y solamente de manera parcial.

En referencia a la actitud del personal respecto a la innovación, a pesar del esfuerzo añadido que supone la adaptación al nuevo modelo y de la escasa magnitud de las mejoras en las condiciones laborales obtenidas en un principio, en general se constata una voluntad aceptable de orientación al cambio. En este sentido, aunque no deben olvidarse los condicionantes expuestos en el segundo párrafo, en cuanto a la generalidad y subjetividad del concepto “satisfacción”, así como en relación al problema de las opiniones personales y de los juicios de valor de los informantes, la mayoría de empleados asumen de buen grado la modernización y los nuevos modelos de gestión -implantados en algunos casos gracias a su propia iniciativa y liderazgo-, interpretándolos como una mejora en sus condiciones de trabajo. Si se dan, los celos son debidos principalmente a desengaños sufridos con algunas actuaciones anteriores de tipo discrecional (consultorías externas ineficientes, modelos gerenciales excesivamente politizados o imposición de determinadas prácticas “desde arriba”), sin que puedan llegar a considerarse resistencias, puesto que en estos casos la actitud que suele adoptarse es la de resignación -o de

desentendimiento, como máximo-, coincidiendo todos en el carácter irrenunciable de la modernización, así como en sus grandes ventajas.

Respecto al análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de los ayuntamientos objeto de estudio, los principales puntos fuertes y áreas de mejora observados en cada uno de ellos son los siguientes:

- La característica más destacable de la organización del Ayuntamiento de Reus es su elaborado e innovador modelo gerencial de gestión directa de los servicios públicos (*holding* empresariales, exportación del modelo a otros municipios, competencia con el sector privado, etc.), así como la orientación general de su actividad hacia la mejora continua. Al tratarse de un ente local de tamaño considerable, dispone de gran cantidad de recursos invertidos en calidad, innovación y nuevas tecnologías (pagos por Internet, certificaciones ISO en diversas empresas municipales, etc.); logros a los cuales también contribuye la existencia de un gobierno municipal estable. Como aspectos a mejorar, queda pendiente la consecución de una mayor integración interdepartamental, la potenciación de la OAC virtual, la utilización del presupuesto como instrumento de gestión, la implantación de la contabilidad de costes y una orientación de la participación ciudadana más global, y no dirigida solamente hacia las entidades.
- Cambrils es otro de los municipios donde la cultura de la calidad y el modelo de gestión directa de los servicios públicos se encuentran más potenciados y extendidos, al igual que sucede con la participación ciudadana. Así pues, puede afirmarse que se trata de un Reus a escala reducida, aunque en este caso, la calidad y la gestión por procesos gozan de un grado mayor de evolución e implantación que los modelos de gestión a través de entes instrumentales, no tan elaborados como en Reus. Entre los puntos débiles, cabe citar las dificultades en el control presupuestario, la gran cantidad de recursos económicos destinados a la innovación en comparación a los escasos resultados obtenidos, sobretudo en la fase inicial de implantación (consultorías externas, programas de gestión de expedientes iniciales ya

obsoletos, etc.) y la adopción de algunas decisiones de carácter discrecional incompatibles con la orientación a la excelencia.

- Tarragona destaca por el gran impulso dado a la innovación a partir de la entrada del actual gobierno municipal. Después de unos años de modelos gerenciales con un alto grado de orientación política, así como de diversas consultorías externas que no cumplieron las expectativas esperadas, se ha adoptado un nuevo modelo de gestión, operacionalizado a través de diversas comisiones de modernización, donde los líderes son los propios funcionarios, especialmente los habilitados nacionales -por ejemplo, el Director Ejecutivo es el Secretario General-. Aparte del mencionado impulso actual, otros puntos fuertes son el gran equilibrio existente entre todas las áreas que intervienen en el proceso, la incorporación de la perspectiva jurídica en la actividad modernizadora -muy provechosa de cara al mantenimiento de garantías e interpretación de las leyes aplicables-, y la importancia dada a la participación ciudadana orientada a los barrios y a las asociaciones vecinales. En cuanto a las áreas de mejora, cabe señalar el atraso en materia de innovación respecto a otros municipios con recursos similares -como por ejemplo Reus-, o la existencia de una estructura administrativa tradicional todavía muy arraigada.
- Salvando las diferencias, el caso de Salou es similar al de Tarragona, en el sentido que el impulso innovador ha sido tardío pero muy fuerte, así como en cuanto a la utilización de comisiones de modernización. En este aspecto, una de las ventajas del retraso en la implantación de las iniciativas modernizadoras ha sido la posibilidad de poder disponer desde el principio de aplicaciones informáticas dotadas de un mayor grado de evolución, como por ejemplo el gestor de expedientes corporativo, de reciente adquisición. Aún así, y a pesar de provenir de un modelo organizativo eminentemente tradicional como el de Vila-seca, gran parte de la estructura administrativa salouense es de nueva creación y no se encuentra sujeta a las inercias propias de los ayuntamientos tradicionales de gran tamaño. Por otro lado, y también a diferencia de Tarragona, las anteriores prácticas llevadas a cabo en relación a la innovación son perfectamente compatibles

con el modelo actual. En este municipio prácticamente no se utiliza la gestión directa de los servicios públicos -sin que ello se encuentre reñido con la eficiencia-, y el liderazgo en materia de modernización se encuentra bastante repartido y equilibrado a nivel de toda la organización, habiéndose empezado a fomentar iniciativas estructuradas de máketing público y participación ciudadana. En cuanto a las áreas de mejora, debería existir una mayor implicación por parte de los altos cargos administrativos, así como ciertas garantías de continuidad del proyecto modernizador, sobretodo en cuanto a liderazgo político.

- Lo más destacable de El Vendrell son los ambiciosos objetivos fijados en cuanto a innovación. A pesar de que su actual estructura administrativa está basada en el modelo burocrático-funcional, se sirve desde hace tiempo de diversas herramientas de Nueva Gestión Pública, a la vez que presenta una fuerte orientación al cambio. En este sentido, se prevé que la modernización sea muy pronto una realidad en su totalidad, a lo cual contribuirá en gran medida la considerable disponibilidad de recursos, propia de los ayuntamientos grandes. Respecto a la utilización de herramientas de NGP, cabe destacar la obtención y el mantenimiento de certificaciones ISO en algunas áreas municipales (Servicio de Ocupación *l'Eina*), así como la importancia conferida al área de participación ciudadana, especialmente a partir de la actual legislatura. Como aspectos a mejorar, cabe citar el retraso actual en este aspecto, así como la escasa previsión de los problemas que puedan surgir al acometer un proyecto de tal envergadura en tan poco tiempo (retrasos, ineficiencias, fases no completadas, etc.).
- De Valls merecen especial consideración el liderazgo y la propia iniciativa de los funcionarios en materia modernizadora, que cuentan con el consentimiento y la valoración positiva de los políticos, pero no con la aportación de recursos materiales, humanos y económicos suficientes. En este sentido, nuestros informantes creen que el reducido tamaño de la organización es un factor determinante -cuanto más pequeña, menor disponibilidad de recursos y de financiación, pero mayor grado de entendimiento en las iniciativas modernizadoras-, así como que las

innovaciones que parten de la propia iniciativa de los empleados son las más fructíferas, porque derivan de necesidades reales.

- Calafell presenta importantes innovaciones de tipo parcial, tales como la certificación ISO 14000 en las playas -de cuya implantación fue pionera en Catalunya-, o la ISO 9000 en el Servicio Municipal de Ocupación. Según nuestros informantes, está prevista la adquisición de una aplicación informática de gestión de expedientes, aspecto que denota la voluntad de adaptación a la Ley 11/2007, aunque no se dispone de ningún calendario ni planificación al respecto. Como aspectos principales a mejorar, cabe vencer las resistencias al cambio, la falta de colaboración interdepartamental y el retraso general acumulado en cuanto a modernización.
- Vila-seca representa el paradigma de la buena gestión a través de la utilización de un modelo tradicional. Se caracteriza por obtener un elevado grado de eficiencia y un nivel de resultados óptimos con una estructura de personal muy reducida, una dirección administrativa experimentada, una externalización de servicios eficaz y una potente área de participación ciudadana -aunque concebida casi exclusivamente desde un punto de vista político-. Por el contrario, su estructura organizativa es marcadamente de tipo burocrático-funcional y apenas ha sufrido evolución, siendo las prácticas modernizadoras escasas y de implantación tardía -después de que todos los demás municipios hayan comprobado que su utilización supone verdaderamente una mejora real-. En opinión de los informantes entrevistados, el mantenimiento de un modelo de gestión de este tipo es posible en gran parte por el reducido tamaño del municipio estudiado. En este sentido, y a pesar de lo eficiente que pueda llegar a ser dicho modelo, la innovación debe también considerarse como una tarea inaplazable, de lo contrario, la organización quedará rezagada y descolgada de la actividad modernizadora, y nunca podrá ser considerada como representativa de un municipio grande. Finalmente, en cuanto a los empleados, y a pesar de que el nivel general de satisfacción es alto, existen algunas quejas de falta de promoción y de plan de carrera por parte del personal de base.

Por último, en cuanto al grado de influencia de la organización y del modelo de gestión de Vila-seca en la estructura organizativa y en la cultura corporativa del Ayuntamiento de Salou, si bien en un principio el nuevo municipio adoptó la clásica estructura burocrática-funcional de su entidad matriz -prácticamente la única disponible por aquel entonces-, muy pronto -a mediados de los años 90 del siglo XX, con el proyecto GHIA- se produjeron los primeros indicios de modernización y de evolución hacia el modelo de gestión por procesos. Aún así, la gran transformación no se produjo hasta el año 2006, año a partir del cual se empezó a plantear la implantación del nuevo modelo a nivel global y para toda la organización. Por tanto, no puede decirse que, en este sentido, el Ayuntamiento de Salou haya seguido los pasos del de Vila-seca sino que, al contrario de éste, presenta una considerable orientación al cambio, la cual se manifiesta en todos los proyectos analizados a lo largo de esta investigación¹⁶³.

Así pues, aunque en ningún caso pueda considerarse que el modelo de gestión de Salou, así como el de los municipios orientados al cambio, sea superior al de Vila-seca, dado que este último presenta numerosas cualidades a tener en cuenta (eficiencia, experiencia, robustez, economía de medios, etc.), igualmente resulta evidente que la modernización es un proceso estratégico irrenunciable para toda organización -pública o privada- que debe prepararse con tiempo, por lo cual ha de iniciarse lo antes posible y por cuenta propia, ya que sólo entonces representará una verdadera fuente de ventaja competitiva. Por consiguiente, y dado que se constata que la mayoría de los municipios estudiados han seguido el camino del cambio por sus indudables beneficios, podemos concluir afirmando que la investigación efectuada confirma las hipótesis planteadas, puesto que las dos se cumplen.

8.1 FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Una vez concluido el estudio de caso de tipo general, las posibles líneas de continuación futura de la investigación son las siguientes:

¹⁶³ Véase Capítulo 6.

- *Estudio comparativo individualizado para cada uno de los instrumentos modernizadores y de Nueva Gestión Pública.* Es evidente que la presente tesis solamente ha podido repasar de manera muy superficial la implantación de algunas metodologías de gran extensión y complejidad. Así, aspectos tales como la gestión por procesos, la externalización, la e-administración o los entes instrumentales, entre otros, podrían ser objeto de investigaciones monográficas mucho más profundas.
- *Estudio cuantitativo de los beneficios de la modernización.* Dado que el contraste de hipótesis de nuestra investigación se ha realizado utilizando métodos cualitativos, queda pendiente llevar a cabo un estudio que intente validar las mismas hipótesis -tanto la referente a la satisfacción de los recursos humanos como la relativa a la mejora en la prestación de los servicios y satisfacción ciudadana- a través de la utilización de información de tipo cuantitativo. La elaboración plena de dicho análisis todavía no es posible en la actualidad, dado el enorme grado de heterogeneidad de la información disponible, consecuencia inequívoca del estado inicial de implantación en el que se encuentran las técnicas de gestión por procesos en las administraciones estudiadas. Por tanto, habrá que esperar a la introducción gradual de indicadores y estándares de satisfacción, rendimiento, productividad, etc., así como a un mayor grado de desarrollo de las aplicaciones informáticas de *business intelligence*.
- *Estudio del cambio organizacional en las administraciones locales.* Consistiría en profundizar la vertiente sociológica de la investigación, a través del estudio de la evolución de las diferentes culturas organizacionales de los ayuntamientos objeto de análisis, así como del efecto de dichos cambios en sus grupos de interés o *stakeholders*.
- *Estudio del potencial micro-estratégico de los municipios del Camp de Tarragona.* Finalmente, se trataría de analizar el potencial estratégico del área geográfica de referencia a través del estudio de las posibles sinergias entre sus ayuntamientos; no las referidas a la planificación territorial ni a las

grandes infraestructuras -de éstas ya se ocupa, o debería hacerlo, el Consorci del Camp de Tarragona-, sino las que podrían obtenerse en relación a los recursos en materia de modernización y de Nueva Gestión Pública disponibles “desde dentro” por cada uno de ellos. Dado que en la actualidad dichas interrelaciones son prácticamente inexistentes, su proliferación podría fomentarse a través de iniciativas tan dispares como la creación de bancos de buenas prácticas y de indicadores, la realización periódica de análisis DAFO y de estudios de benchmarking -tanto internos como en relación a otras áreas geográficas de influencia- o la creación de agrupaciones de empresas públicas de diferentes municipios, entre otras muchas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, J. y Rockman, B. (1999): "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 15, mayo-agosto. Madrid. INAP.
- Agirreazkuenaga, I. y Chinchilla, C. (2001): "El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas". *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 109, pp. 35-60.
- Agranoff, R. y McGuire, M. (2003): *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC. Georgetown University Press.
- Ajenjo, N. (2007): "La limitada integración política en el MERCOSUR y en Centroamérica: causas y efectos comunes". En Ferraro, A. (ed.). *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona. Ediciones Bellaterra.
- Alabart, J. y Brull, E. (2000): *La gestión de la calidad en los entes locales*. Asignatura del la VI edición del Máster en Gestión y Derecho Local. Tarragona. UAB.
- Albareda, L.; Ysa, T.; Lozano, J.M. y Roscher, H. (2005): "*The role of governments in fostering CSR*". En Kakabadse, A. y Morsing, M. (eds.). *Corporate Social Responsibility. Reconciling Aspiration with Application* (2005). Palgrave MacMillan, European Academy of Business in Society.
- Albi, E.; González-Páramo, J.M. y López Casanovas, G. (1997): *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona. Ariel.
- Albizu, E. y Landeta, J. (2001): *Dirección estratégica de los Recursos Humanos: teoría y práctica*. Madrid. Pirámide.
- Albizu, E. y Olazaran, M. (2003): *Reingeniería y cambio organizativo. Teoría y práctica*. Madrid. Prentice Hall.
- Albretch, K. (1992): *Servicio al cliente interno: Cómo solucionar la crisis de liderazgo en la gerencia intermedia*. Barcelona. Paidós.
- Allison, G. (1983): "*Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Important Respects?*". En Perry, J. y Kraemer, K. (eds.). *Public Management: Public and Private Perspectives*. California. Mayfield Publishing.
- Álvarez, M. (1998): *El liderazgo de la calidad total*. Madrid. Editorial Escuela Española.

- Álvarez Villazón, J.C. (2004): Implantación de un sistema de contabilidad de costes por actividades en el Ayuntamiento de Astillero (Cantabria). III Curso de Dirección Pública Local. INAP. <<http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/1BB9DE21-22E4-474D-A1F9-97D04FE70EC2/0/ALVAREZ.pdf>> [Consulta: 22-6-2009]
- Andrieu, O. (1997): Cómo buscar y encontrar en Internet. Barcelona. Gestión 2000.
- Antón, J.I. y Carrera, M. (2007): “Eficiencia y equidad en las reformas estructurales de las pensiones en América Latina”. En Ferraro, A. (ed.). En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en America Latina. Barcelona. Ediciones Bellaterra.
- Aranes, J.I. (1996): “La comunicación institucional de la Administración Pública: entre la lógica autista instrumental y la democrática”. Zer. Revista de estudios de comunicación, nº 1, diciembre de 1996, pp. 70-96.
- Arenilla, M. (2000): Planificación y políticas públicas. Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arthur Andersen (1995): La calidad en España. Madrid. Cinco Días.
- Ashford, D.E. (1988): “*Descentralizing welfare states: Social policies and intergovernmental politics*”. En Dente, B. y Kjellberg, F. (eds.). *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. Londres. Sage Publications.
- Asociación Española para la Calidad (AEC) (1987): Programa de Calidad Total. Fundamento y guía para la implantación. 2ª edición. Madrid.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de empresas (AECA) (1997): Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Documento nº 16. Madrid. Ortega Ediciones Gráficas.
- Aucoin, P. (1990): “*Administrative reform in Public Management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums*”. En *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 3, nº 2, pp. 115-137.
- AUDIFILM. Software de gestión para la Administración Pública. Grupo Assystem. <<http://www.audifilm.com/>> [Consulta: 22-6-2009]
- AUPAC. Software de gestión de expedientes municipales y automatización del Procedimiento Administrativo Común. Gadd. Grupo Meana. <<http://www.gmeana.com/productos/default.aspx?doc=aupac>> [Consulta: 22-6-2009]

- Ayuntamiento de Ermua. Página Web. <www.ermua.es> [Consulta: 22-6-2009]
- Ayuntamiento de Zaragoza (2003): Proyecto de Milla Digital. Documento de trabajo.
- Badaracco, J.L. (2002): Liderando sin hacer ruido con excelentes resultados. Bilbao. Harvard Business School Press. Ediciones Deusto.
- Baena, M. (1985): Curso de Ciencia de la Administración. Madrid. Tecnos.
- Baker, F.P. (1995): “*Marketing in a local authority*”. Journal of Marketing Practice. Vol. 1, nº 4, pp. 73-91.
- Baldrige National Quality Award Program (2006): The Baldrige Education Criteria for Performance Excellence. New Orleans (LA). 2007 USA Funds Symposium. <www.usafunds.org/forms/financial_aid/Baldrige_Education_Criteria.pps#1> [Consulta: 20-6-2009]
- Ballart, X. (1996): “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”. En Brugué, J., Subirats, J.: Lecturas de Gestión Pública. Madrid. INAP.
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000): Ciencia de la Administración. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Banco Mundial (1997): “El Estado en un Mundo en Transformación”. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington D.C.
- Barkin, C.; Bennet, A. y Remez, S. (2001): *Knowledge Management: The Catalyst for Electronic Government*. Vienna. Management Concepts.
- Barnes Vázquez, J. (2000): “Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la sociedad de la información y del conocimiento”. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 40, pp. 25-76.
- Barrero, D.F. y Criado, J.I. (2004): Integrando la información de las Administraciones Públicas en la Gestión del Conocimiento. Una solución desde la Web Semántica y los servicios Web. VIII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas. Tecnimap 2004. Murcia, 28 de septiembre-1 de octubre.
- Barzelay, M. (1995): “Metáforas en la gestión de servicios públicos”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Vol 1, nº 17, pp. 17-20.
- Barzelay, M. (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley. University of California Press.

- Barzelay, M. y Armajani, B.J. (1992): *Breaking through bureaucracy*. Berkeley. University of California Press.
- Barzelay, M. y O’Kean, J.M. (1989): *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- Bayona, A. y Bernadí, X. (2002): *Repercusiones de Internet y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación sobre el sistema competencial de los Estados descentralizados*. VI Congreso del CLAD. 2002.
- Bazaga, I. (1997): “El análisis de las políticas públicas”. En Bañón, R. y Carrillo, E. *La nueva Administración Pública*. pp.105-123. Madrid. Alianza Universidad Textos.
- Beauregard, R. (1998): “*Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States*”. En Pierre, J. (ed.). *Partnerships in Urban Governance. European an American Experience*. Londres. McMillan Press.
- Behn, R.D. (1998): “*What right do public managers have to lead?*” *Public Administration Review*. Vol. 58, nº 3, pp. 209-224.
- Behn, R.D. (2001): *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C. Brookings.
- Behn, R.D. (2003): “*Why measure performance? Different purposes require different measures*”. *Public Administration Review*. Vol. 63, nº 5, pp. 586-606.
- Bel, G. (2006): *Economía y política de la privatización local*. Madrid. Fundación Rafael del Pino.
- Belzunegui, A. y Brunet, I. (2006): *Gestió de la qualitat. Teoria i pràctica*. Col.lecció Eina 38. Tarragona. Edicions URV.
- Bengston, B. (1991): “Programas de acción para el cambio en el sector público sueco”. En Ministerio para las Administraciones Públicas (ed.). *Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas* (del 9 al 11 de julio de 1990, Cuenca), pp 37-55. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Benveniste, G. (1987): *Professionalizing the Organization. Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco, Londres. Jossey-Bass Publishers.
- Berman, E. (1998): *Productivity in Public an Non-profit Organizations. Strategies and Techniques*. Thousand Oaks. Sage Publications.

- Bertrana, X. (2006): "*Els drets econòmics dels electes locals a Catalunya: una visió des de la pràctica política municipal*". En Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006): La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Washington D.C. Harvard University-Planeta.
- Bigné, E.; Camisón, C.; Martínez, C.; Miquel, M.J. y Belloch, A. (1995): Las agencias de viaje: factores de calidad e implicaciones de marketing. V Congreso Nacional de Economía. Las Palmas de Gran Canaria.
- Blakemore, M. (2007): "La estrategia sobre administración electrónica en Europa: el bricolaje como respuesta a los cambios sociales". En Administración & Ciudadanía, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 9-25.
- Blanchard, L.; Hinnant, C. y Wong, W. (1998): "*Market-based reforms in Government. Toward a social subcontract?*". Administration & Society. Vol. 30, nº 5, pp. 483-512.
- Blaug, M. (1993): La metodología de la economía. Madrid. Alianza Universidad.
- Boltaina, X. (2006): "*Recursos Humans*". En Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.
- BOONSAI. Sistema informático de soporte a la gerencia y planificación estratégica de las organizaciones. Simpple. <<http://www.boonsai.com/>> [Consulta: 22-6-2009]
- Bossi, A.; Fuertes, Y. y Serrano, C. (2001): "El capital intelectual en el sector público". Comunicación presentada para el II Congreso de la Asociación Española de Contabilidad Directiva, 4-6 de julio, León.
- Bounds, G.; Yorks, L.; Adam, R. y Ranney, G. (1994): *Beyond Total Quality Management. Towards the Emerging Paradigm*. London. McGraw-Hill.
- Boyatzis, R. (1982): *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York. Wiley.
- Bozeman, B. (1990): *The Foundations of Strategic Public Management*. Public Management Strategies. Oxford. Jossey-Bass Inc.
- Bresser-Pereira, L. (2004): *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*. New York. Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, L. y Cunill, N. (1998): Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires. Paidós.

- Broedling, L.A. (1990): "*Foreword*". En Varian, T. (ed. 1990), *Beyond the TQM Mystique: Real World Perspectives on Total Quality Management*. Washington D.C. American Defense Preparedness Association with Organizational Dynamics.
- Brown, M. y Erie, S. (1984): "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática". En Ozlak, O. (comp.). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires. Paidós.
- Brown, T.J.; Churchill, G.A. y Peter, J.P. (1993): "*Improving the measurement of service quality*". *Journal of Retailing*, 69 (1), pp. 127-139.
- Brugué, J. y Gomà, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
- Brugué, J. y Subirats, J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. INAP.
- Brunet, I. y Belzunegui, A. (1999): *Estrategias de empleo y multinacionales. Tecnología, competitividad y recursos humanos*. Barcelona. Icaria.
- Brunet, I. y Belzunegui, A. (2005): *Teorías sobre la empresa*. Madrid. Pirámide.
- Brunet, I. y Vidal, A. (2004): *Empresa y recursos organizativos*. Madrid. Pirámide.
- Brunet, I. y Vidal, A. (2008): *El gobierno del factor humano*. Madrid. Delta.
- Bueno, E. (2004): *La Administración Pública como agente de conocimiento en la sociedad de la información. Sistemas de gestión y desarrollo del capital intelectual*. Monografía CIC. Universidad Autónoma de Madrid.
- Bunge, M. (1983): *La investigación científica*, 2ª ed. Barcelona. Ariel.
- Bunge, M. (1989): *Seudociencia e ideología*. Madrid. Alianza editorial.
- Burns, T. y Stalker, G.M. (1962): *The Management of Innovation*. Londres. Tavistock Publications.
- Burton, S. (1999): "*Marketing for public organizations: New ways, new methods*". En *Public management*, vol. 1 (3), pp. 373-386.
- Cacicedo, E. (1998): "El proyecto de reforma de los sistemas de información en el Ayuntamiento de Gijón". En Mora, J.R. y Pablos, J.L. (dirs.). *Ayuntamiento de Gijón*.
- Camisón, C.; Cruz, S. y González, T. (2007): *Gestión de la calidad: Conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Madrid. Prentice Hall.

- Canales, J.M. (2003): "Algunas reflexiones sobre las principales asignaturas y desafíos pendientes en la innovación de las administraciones públicas". En *Función*, nº 0. septiembre 2003, pp. 38-45.
- Cantijoch, M. y San Martín, J. (2007): "La oferta participativa de las webs parlamentarias". En *Administración & Ciudadanía*, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 27-48.
- Carta municipal de Barcelona (1998): Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre (publicada en el DOGC nº 2801, de fecha 8 de enero de 1999).
- Castells, M. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen III. Fin de milenio*. Madrid. Alianza.
- Castells, M. (2005): "*Global governance and global politics*". *Political Science & Politics*. Vol. 38, nº1, pp. 9-16.
- Castells, M. y Oller, E. (2004): *El model Barcelona II: L'Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa*. Barcelona. UOC.
- Centro de Estrategia y Desarrollo de Valencia (CED) (2005): "La marca que implica a los ciudadanos: La marca de ciudad". *Revista del Centro de Estrategia y Desarrollo de Valencia*, nº 2, pp. 12-13.
- Cerrillo, A. (2006): "*Els canals de relació entre l'Administració local i els ciutadans*". En *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.
- Cervera, A. (2001): "La gestión de marketing en la administración pública local. Dirección y organización". *Revista de dirección, organización y administración de empresas*, nº 26, pp. 113-124.
- Champy, J. (1995): *Reengineering Management*. New York. Harper Collins Publishers.
- Chías, J. (1995): *Marketing público. Por un gobierno y una administración al servicio del público*. Madrid. Mc Graw-Hill.
- Chisholm, D. (1987): "*Ill-structured problems, informal mechanisms and the design of public organizations*". En Lane, J.E. (ed.) *Bureaucracy and Public Choice*. Londres. Sage Publications, pp 76-93.
- Cholbi Cachá, F.A. (2005): *Plan de mejora para la implantación de un sistema de gestión presupuestaria y contable descentralizado en el Ayuntamiento de Mutxamel (Alicante)*. INAP. IV Curso de Dirección Pública Local. 2005.

- Chueca Rodríguez, R. (2007): "Proceso político y nuevas tecnologías". En Administración & Ciudadanía, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 49-61.
- CIC-IADE (2004): "La Administración Pública como agente de conocimiento en la Sociedad de la Información. Sistema de gestión y desarrollo del capital intelectual". Universidad Autónoma de Madrid.
- Ciulla, J.B. (1995): "*Leadership Ethics: Mapping the territory*". Business Ethics Quarterly, vol. 5, nº 1. pp. 5-28.
- Clarke, J. y Newman, J. (1997): *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the remaking of social welfare*. Thousand Oaks. California. Sage.
- Clarke, P. (2001): "*Town Halls set to fall to digital revolution*". Knowledge Management, nº 4, junio, pp. 12-23.
- Claver, E.; Llopis, J. y Tarí, J.J. (1999): Calidad y dirección de empresas. Madrid. Civitas.
- Club Gestión de Calidad (1999). Excelencia: Gestión por procesos. Madrid.
- Colet, E. (2006): "*Innovar: imperatiu de la gestió pública en la societat del coneixement*". 2on Congrés Català de Gestió Pública, 5 y 6 de julio. Barcelona.
- Common Assessment Framework (CAF)*, o marco común de evaluación (2003). Ministerio de Administraciones Públicas. Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios. <<http://ww2.infolocal.navarra.es/infoestrategia/CAF/Biblioteca%20de%20documentos/1/Modelo%20CAF.pdf>> [Consulta: 22-6-2009]
- Costa, J.M. (1998): *Gestió de la Qualitat en un món de serveis*. Barcelona. Gestió 2000.
- Cotino Hueso, L. (coord.) (2007): Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías. Alborote (Granada). Ed. Comares.
- Criado, J.I. (2007): "La europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas. Una aproximación a los mecanismos institucionales en la e-administración". En Administración & Ciudadanía, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 95-114.
- Criado Grande, J. I. y Ramilo Araujo, M.C. (2001): "E-administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información en la Administración Pública del siglo XXI" Revista Vasca de Administración Pública. Vol. 61, nº1, pp. 11-43.

- Cronin, J. y Taylor, S. (1992): "*Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension*". Journal of Marketing, vol. 56 (3), pp. 55-58.
- Cronin, J. y Taylor, S. (1994): "*SERVPERF versus SERVQUAL: reconciling performance-based and perceptions-minus-expectations measurement of service quality*". Journal of Marketing, vol. 58, enero, pp. 125-131.
- Crosby, P. (1987): La calidad no cuesta. El arte de cerciorarse de la calidad. 1ª edición. México. C.E.C.S.A.
- Crosby, P. (1988): La calidad sin lágrimas. 1ª edición. México. C.E.C.S.A.
- Crozier, M. (1984): No se cambia la sociedad por decreto. Madrid. INAP.
- Crozier, M. (1987): *État moderne, état modeste*. París. Fayard.
- Crozier, M. (1988): *Comment reformer l'État ? Trois pays, trois stratégies : Suède, Japon, Etats-Unis*. París. La Documentation Française.
- Crozier, M. (1989): "*L'État modeste, une grande ambition*". Revue Politiques & Management Public. Vol. 7, nº 2, pp. 1-13.
- Crozier, M. (1991): *L'entreprise à l'écoute. Apprendre le management post-industriel*. Paris. InterEditions.
- Cuatrecasas, L. (2005): Gestión integral de la calidad. Barcelona. Gestión 2000.
- Cunill, N. (1997): Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social. Caracas. CLAD-Nueva Sociedad.
- Cunill, N. y Ospina, S. (2003): Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas. Caracas. CLAD.
- Cyert, R.M. y March, J.G. (1963): *A behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs (New Jersey). Prentice-Hall.
- Dale, B.G. (2003): *Managing Quality*. 4ª ed. Oxford. Blackwell Publishing.
- Davenport, T. y Short, J. (1990): "*The new industrial engineering: Information technology and business process redesign*". Sloan Management Review. 31(4), pp. 11-27.
- Day, J.; Reynolds, P. y Lancaster, G. (1998): "*A marketing Strategy for public sector organizations compelled to operate in a compulsory competitive tendering environment*". The International Journal of Public Sector Management. Vol. 11, nº 7, pp. 583-597.

- De Gispert, C. (2006): "Anàlisi dels pressupostos municipals". En Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.
- De Val Pardo, I. (2002): "Dirección Estratégica y Sector Público". En Morcillo, P. y Fernández, J. (coords.). Nuevas claves para la dirección estratégica. Barcelona. Ariel. pp 153-171.
- Deming, W.E. (1989): Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis. Madrid. Díaz de Santos.
- Deming prize guide* (2006): Versión 2006. <www.juse.or.jp/e/deming/pdf/03_demingguide2006_01.pdf> [Consulta: 20-6-2009]
- Denzin, N.K. y Lincoln, Y.S. (eds.) (1994): *Handbook of Qualitative Research*. London. Sage Publications.
- Derlien, H. (1993): "Public Management and Politics". En Eliassen, K.A. y Kooiman, J. Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience. London. Sage.
- Descy, P. y Tessaring, M. (2002): Formar y aprender para la competencia profesional. Segundo Informe de la investigación sobre formación profesional en Europa. Informe de síntesis. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Downs, G.W. y Larkey, P.D. (1986): *The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*. New York. Random House.
- Drucker, P. (1992): "La nueva revolución de la productividad". Harvard Deusto Business Review, nº 50, pp. 4-13.
- Dubé, L.; Renaghan, L.M. y Miller, J.M. (1994): "Measuring Customer Satisfaction for Strategic Management". The Cornell Hotel & Restaurant Administration Quarterly, 35 (1), pp. 39-47.
- Durant, R.F. (1998): "Agenda Setting, the Third Wave, and the Administrative State". Administration & Society, vol. 30, nº 3, pp. 211-247.
- Ebers, M. (1997): "Explaining inter-organizational network formation". En Ebers, M. *The formation of inter-organizational Networks*. Oxford. Oxford University Press, pp. 3-40.
- Echebarría, K. (1992): Calidad Total en los servicios públicos y en la empresa. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Echebarría, K. (2005): Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Caracas. CLAD.

- Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999): "La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público". En Losada y Madorrán (ed.). *¿De burócratas a gerentes?* Washington D.C. BID.
- Echevarría, J. (1995): *Filosofía de la ciencia*. Madrid. Ediciones Akal.
- Efficiency Unit (1991): *Making the Most of Next Steps: The Management of Ministers' Departments and their Executives Agencies*. Londres. HMSO.
- EFQM Excellence Model 2003 for Public and Voluntary Sector (2003): Bruselas. European Foundation for Quality Management. <www.efqm.org> [Consulta: 20-6-2009]
- Eggers, W.D. (2005): *Government 2.0*. Oxford. Rowman & Littlefield Publishers.
- Eiglier, P. y Langeard, E. (1989): *Servucción. El marketing de servicios*. Madrid. Mc Graw Hill.
- Elcock, H. (1991): "*Problems and reforms: setting the agendas*". En *Change and Decay? Public Administration in the 1990s*. New York. Longman.
- Elena, A. (1998): "La gestión de la calidad en la Administración General del Estado". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. nº 11-12, enero-agosto, pp. 29-38.
- Emery, Y. (2005): "*La gestion par les résultats dans les organisations publiques: De l'idée aux défis de la réalisation*". Telescope. Vol. 12, nº 3, pp. 1-11.
- EPSILON. Software de gestión de Recursos Humanos. Grupo Castilla. <<http://www.grupocastilla.es/Soluciones/GestióndeRRHHyNómina/tabid/62/Default.aspx>> [Consulta: 22-6-2009]
- Escribá, M.A. (2003): "Los equipos de trabajo en el ámbito de la Gestión de la Calidad Total: El caso de los grupos autónomos del taller de Alstom s.a." En *Gestión Científica Empresarial*. A Coruña. NetBilbo.
- Esman, M.J. (1991): *Management dimensions of development; perspectives and strategies*. West Hartford. Kumarian Press.
- European Comission (2003a): "El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa". Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas. 26 de septiembre [COM(2003) 567 final, no publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea].

European Comission (2003b): *Guidelines for successful public-private partnerships*. Directorate-General Regional Policy. European Comission (marzo).

European Institute of Public Administration (EIPA) (2006): *CAF Works. Better service for the citizens by using CAF*. < www.eipa.eu/CAF/Articles/CAF_works_EN.pdf > [Consulta: 20-6-2009]

Evans, P. (1992): "*The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Authonomy and Structural Change*". En Haggard, S. y Kaufman, R. *The Politic of Economic Adjustment: International Constraint, Distributive Conflicts and the State*. Princeton University Press.

Feigenbaum, A.V. (1951): *Quality Control: principles, practice and administration*. New York. McGraw-Hill.

Feigenbaum, A.V. (1956): "*Total Quality Control*". *Harvard Business Review*, 34 (6), pp- 93-101.

FEMP (1999): *Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local*. Madrid.

FEMP (2002): *Procesos de mejora continua*. Madrid.

Fernández Marín, X. (2007): "Modelos de Administración Pública. ¿Sirven los servicios públicos electrónicos a la Administración o a los ciudadanos?". En *Administración & Ciudadanía*, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 81-94.

Fernández Rodríguez, J.J. (2007): "Acceso de los ciudadanos a las administraciones públicas y brecha digital". En *Administración & Ciudadanía*, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 63-80.

Fernández, E.; Avella, L. y Fernández, M. (2003): *Estrategia de producción*. Madrid. Mc Graw-Hill.

Ferraro, A. (2007): "Gobernanza, desarrollo económico y cooperación internacional". En Ferraro, A. (ed.). *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en America Latina*. Barcelona. Ediciones Bellaterra.

Flynn, N. (1990a): "*Organizational Structures*". En *Public Sector Management*. Londres. Harvester-Wheatsheaf.

Flynn, N. (1990b): "*The future of public management*". En *Public Sector Management*. Londres. Harvester Wheatsheaf.

Fontdevila, G. (2007): "Reforma del Estado: agenda crítica de la cooperación internacional. Los cambios en la justicia". En Ferraro, A. (ed.). *En busca*

del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en America Latina. Barcelona. Ediciones Bellaterra.

Forn, M. (1995): *Les polítiques locals en el context de l'eficiència*. Papers de formació municipal. Diputació de Barcelona.

Fox, C.J. y Miller, H.T. (1996): *Postmodern Public Administration. Towards discourse*. Thousand Oaks (California). Sage Publications.

Framiñán Torres, J.M. (1997): Gestión de bases de datos en Internet. Madrid. Anaya Multimedia.

Frances, J.; Levacic, R.; Mitchell, J. y Thompson, G. (1991): "Introduction". En Thompson, G.; Frances, J.; Levacic, R. y Mitchell, J. Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life. Londres. Sage Publications.

Frederickson, G. (1997): *The Spirit of Public Administration*. San Francisco. Jossey Bass Publishers.

Frederickson, G. (1999): "Public ethics and the new managerialism". Public Integrity. Vol. 1, nº 3, pp. 265-278.

Freeman, R.E. (1984): *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston. Pitman Publishing Inc.

Fukuyama, F. (2004): La construcción del Estado: Gobernanza y orden mundial en el siglo XXI. México D.F. Ediciones B.

Galiano Ibarra, J.A. (2005): Modernización administrativa en el Ayuntamiento de Elche: de la inspección descentralizada al Servicio de Inspección. IV Curso de Dirección Pública Local. INAP.

Galindo, R. y Galán, A. (2006): "Els serveis públics municipals a Catalunya". En Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.

Gallego, R.; Rosetti, N. y Ysa, T. (2000): "One-stop-government in Spain". En Hagen, M. y Kubicek, H. One-stop-government in Europe. Results from 11 National Surveys. Bremen. University of Bremen.

Galloway, D. (2000): Mejora Continua de Procesos. Como rediseñar los procesos con diagramas de flujos y análisis de tareas. Barcelona. Gestión 2000.

García-Pelayo, M. (1982): Burocracia y tecnocracia. Madrid. Alianza Universidad.

García-Pelayo, M. (1986): El Estado de los partidos. Madrid. Alianza Editorial.

- Garvin, D. (1984): "*What does Product Quality really mean?*" Sloan Management Review, nº 26 (1), pp. 25-43.
- Garvin, D. (1988): *Managing Quality. The Strategic and Competitive Edge*. New York. The Free Press. McMillan.
- Gascó, M. (2004): *Societat del coneixement: encerts i mancances de les administracions públiques*. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- Ghauri, P.; Gronhaug, K. y Kristianslund, I. (1995): *Research Methods in Business Studies*. New York. Prentice-Hall.
- GIM. Software de Gestión Integral de Municipios. IT Deusto. <<http://www.gim.es/productos.php>> [Consulta: 22-6-2009]
- Gimeno Feliu, J.M. (2006): La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. Madrid. Cívitas.
- Giner, E. (1998): *La introducció d'un sistema gerencial: el cas de l'Ajuntament d'Esplugues de Llobregat*. Comunicaciones de la Diputación de Barcelona. Nº 13.
- Goleman, D.; Boyatzis, R. y McKee, A. (2002): *Primal Leadership. Realizing the Power of Emotional Intelligence*. Harvard Business School Press.
- Gómez Camarero, C. (2003): "Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano". Anales de documentación. nº 6. pp. 109-119.
- Gómez Rodríguez, P.M. (2003): "La gestión del marketing de ciudades y áreas metropolitanas: de la orientación al producto a la orientación al marketing". Cuadernos de gestión, vol. 3, nº 1 y 2, pp. 11-25.
- Gómez-Mejía, L.R.; Balkin, D.B. y Cardy, R.L. (1997): *Gestión de recursos humanos*. Madrid. Prentice Hall.
- González, T.F. y Guillén, M. (2001): "Liderazgo y ética en los procesos de cambio organizativo. La implantación de la GCT". En Melé, D. (ed.), *Raíces éticas del liderazgo*. Pamplona. EUNSA.
- Gore, A. (1993): "*Creating a Government that Works Better and Costs Less*". Informe de la National Performance Review. New York. Time Books.
- Goss, S. (2001): *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. Houndmills. Palgrave.
- Graham, C. (1999): *Reformar es posible*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Granovetter, M. (1992): "*Economic institutions as social constructions: A framework for analysis*". Acta Sociologica. Vol. 35, nº 1, pp. 3-11.
- Gray, J. (2000): Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global. Buenos Aires. Paidós.
- Grönroos, C. (1984): "*A service quality model and its marketing implications*". European Journal of Marketing, vol. 18(4), pp. 36-44
- Grönroos, C. (1988): "*Service quality: the six criteria of good service quality*". Review of business (New York. St. John's University Press) nº 3, pp. 10-23.
- Grönroos, C. (1994): Marketing y gestión de servicios. Madrid. Díaz de Santos.
- Grocock, J. (1986): La cadena de la calidad. Madrid. Díaz de Santos.
- Guevara, C.; Fernández de Heredia, A. y Valdés, J.L. (2004): "La calidad y los indicadores de gestión: una experiencia práctica. Cámara de Cuentas de Andalucía". Auditoría Pública, nº 34. pp 37-52.
- Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia (2004). 4ª edición. Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado. Colección Informes y Documentos. Serie: Administración General. Madrid. BOE.
- Gulati, R. (1998): "*Alliances and networks*". Strategic Management Journal. Vol. 19, nº 4, pp. 293-317.
- Gummerson, E. (1993): *Quality management in service organization: An interpretation of the service quality phenomenon and a synthesis of international research*. International Service Quality Association. EEUU.
- Gummesson, E. (1996): "*Relationship Marketing and imaginary organizations: a synthesis*". European Journal of Marketing, vol. 30(2), pp. 31-44.
- Gunn, L. (1987): "*Perspectives on public management*". En Kooiman, J. y Eliassen, K.A. Managing on Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience. London. Sage.
- Hall, R.H. (1968): "*Professionalization and bureaucratization*". American Sociological Review, nº 33, pp. 92-104.
- Hammer, M. (1991): "Rediseño del trabajo: No automatic, elimine". Harvard-Deusto Business Review, nº 47, pp. 27-37.
- Hammer, M. y Champy, J. (1994): *Reengineering the corporation*. New York. Harper Business.

- Harlow, C. (1998): "*Les agences exécutives au Royaume-Uni et les questions de responsabilité*". *Revue française d'administration publique*, nº 87. pp. 443-453.
- Harrington, H.J. (1991): *Business Process Improvement*. 1ª edición. New York. Mc Graw-Hill.
- Harrington, H.J. (1997): *Total Improvement Management*. New York. Mc Graw-Hill.
- Hellman, J.S.; Jones, G. y Kaufmann, D. (2002): *Far from Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?* Washington. The World Bank.
- Hernández, J.M. (1999): Normalización de la gestión de los ingresos municipales a través de la aplicación de las tecnologías de la información. El proyecto GHIA. [Documento no publicado]. Ayuntamiento de Salou.
- Hirsch, J. (2001): El Estado Nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global. México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Hogwood, B.W. y Peters, B.G. (1985): *The Patology of Public Policy*. Oxford. Clarendon Press.
- Holloway, J. (2002): Cambiar el mundo sin tomar el poder. Colección Herramienta. Buenos Aires. Universidad Autónoma de Puebla.
- Hood, C. (1987): "*British administrative trends and the public choice revolution*". En Lane, J.E. (ed.). *Bureaucracy and Public Choice*. Londres. Sage Publications, pp. 145-170.
- Hood, C. (1994): "*Economic rationalism in public management: From progressive public administration to new public management?*" En Hood, C. (ed.) *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham. Open University Press, pp. 125-141.
- Hughes, O. (1994): *Public Management and Administration: An introduction*. New York. St. Martin's Press.
- Huxham, C. y Vangen, S. (2005): *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London. Routledge.
- Imai, M. (1991): KAIZEN, la clave de la ventaja competitiva japonesa. México. CECOSA.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2003): Gestión pública por resultados y programación plurianual. Santiago de Chile <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan014816.pdf> [Consulta: 20-6-2009]

Instituto Nacional de Gobernabilidad (1998): Douglas C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano. Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina". Barcelona.

International Monetary Fund (2005): *Establishing a Performance Management*. Washington. <www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0550.pdf> [Consulta: 20-6-2009]

International Standard Organization (ISO) (2000): ISO 9000:2000. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario. Diciembre de 2000. Madrid. AENOR.

Ishikawa, K. (1985): Guía de control de la calidad. New York. UNIPUB.

Ishikawa, K. (1986): ¿Que es el control total de calidad? La modalidad japonesa. Bogotá. Norma.

Ishikawa, K. (1994): Introducción al control de calidad. Madrid. Díaz de Santos.

James, P.T.J. (1997): La gestión de la calidad total : Un texto introductorio. Madrid. Prentice Hall.

Jennergren, L.P. (1981): "*Descentralization in organizations*". En Nystrom, P.C. y Starbuck, W.H. (eds.). *Handbook of Organizational Design*. Vol. 1: Adapting Organizations to their Environments. New York. The Free Press, pp. 39-59.

Joaquín, E. y Losada, C. (1999): "Aportes de las Ciencias de Gestión a la Reforma del Estado". En Losada y Madorrán (ed.). ¿De burócratas a gerentes? Washington D.C. BID.

Jordana, J. (2001): "Las Administraciones públicas y la promoción de la sociedad de la información: opciones estratégicas y modalidades de intervención". *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 16.

Juanes, B. (1996): Manual Operativo para la realización de Cartas de Servicios. Ed. Ayuntamiento de Barcelona.

Juanes, B. y Blanco, J. (2001): El gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración Pública. Madrid. Galgano España. Ediciones Díaz de Santos.

- Junta de Castilla y León (2004): *Trabajando con los Procesos: Guía para la Gestión por Procesos*. Junta de Castilla y León.
- Juran, J.M. (1988): *Planning for quality*. New York. The Free Press. New York.
- Juran, J.M. (1990): *Juran y el liderazgo para la calidad*. Madrid. Díaz de Santos.
- Juran, J.M. (1994): "The Upcoming Century of Quality". *Quality Progress*. Vol 27, nº 8, pp. 29-37.
- Juran, J.M. (1996): *Juran y la calidad por el diseño*. Madrid. Díaz de Santos.
- Juran, J.M. y Gryna, F.M. (1993): *Manual de control de calidad*. Madrid. Mc Graw-Hill.
- Juran, J.M. y Gryna, F.M. (1995): *Análisis y planeación de la calidad: Del desarrollo del producto al uso*. México. Mc Graw-Hill.
- Kaboolian, L. (1999): "The New Public Management: Challenging the boundaries of the Management vs. Administration debate". *Public Administration Review*, vol. 58, nº 3, pp. 189-193.
- Kaplan, R. y Norton, D. (1997): *Cuadro de mando integral. The balanced scorecard*. Barcelona. Gestión 2000.
- Katz, R.L. (1974): "Skills of an effective manager". *Harvard Business Review*, nº 52, pp. 90-102.
- Kaufmann, G. (1991): "Problem solving and creativity". En Henry, J. *Creative Management*. London. Sage Publications, pp. 103-134.
- Kearsey, A. y Varey, R.J. (1998): *Managerialist Thinking on Marketing for Public Services*. *Public Money and Management*, enero-marzo, pp. 51-61.
- Kelada, J. (1999): *Reingeniería y Calidad Total*. Madrid. AENOR.
- Kennis, P. y Oerlemans, L. (2004): *Promises and Pitfalls in Studying Process Patterns of Networks*. Tilburg University. [Manuscrito no publicado]
- Kennis, P. y Schneider, V. (1991): "Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox". En Marin, B. y Mayntz, R. (eds.). *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt. Campus Verlag y Westiew Press, pp. 25-59.
- Keohane, R. y Nye, J. (2001): *Power and Interdependence*. 3ª ed. New York. Addison-Wesley.
- Keraudren, P. (1998): "New Public Management Reform in the United Kingdom". En Verheijen, T. y Coombes, D. (eds.). *Innovations in Public*

Management. Perspectives from East and West Europe. Cheltenham. Edward Elgar publishing, pp. 223-250.

Klijn, E.H. y Teisman, G. (2000): "*Governing public-private partnerships: Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*". En Osborne, S.P. (ed.). *Public-Private Partnerships*. Londres. Routledge.

Kliksberg, B. (1990): *El pensamiento organizativo*. Buenos Aires. Editorial Tesis.

Kochen, M. y Deutsch, K.W. (1980): *Descentralization*. Cambridge (Massachussets). Oelgeschlager, Gunn and Hain.

Kooiman, J. (1993): *Modern Governance. New Government-society interactions*. London. Sage.

Kotter, J.P. (1990): *El factor liderazgo*. Madrid. Díaz de Santos.

Laboucheix, V. (1992): *Tratado de la calidad total*. Tomos I y II. Madrid. Ciencias de la Dirección.

Lahera, A. (2004): *La participación de los trabajadores en la democracia industrial*. Madrid. Los libros de La Catarata.

Laing, A. (2003): *Marketing in the public sector: Towards a typology of public services*. *Marketing Theory* nº 3 (4), pp. 427-445.

Lane, J. (1997): *Public sector reform: Rationale, trends and problems*. London. Sage Publications.

Lawton, A. (1999): "*Social enterprise and the public services manager*". En Huberts, L. y Van den Heuvel, J. (eds.). *Integrity at the Public-Private Interface*. Maastricht. Shaker, pp. 55-73.

Le Grand, J. (1992): *Paying or Providing for Welfare? Studies in Decentralization and Quasi-markets*. Bristol. SAUS. University of Bristol.

Leal, A.; Alfaro de Prado, A.; Rodríguez, L. y Román, M. (1999): *El factor humano en las relaciones laborales: manual de dirección y gestión*. Madrid. Pirámide.

Leclerc, J. (2001): *Gérer autrement l'administration publique. La gestion par résultats*. Quebec. Presses de l'Université du Québec.

Leitner, C. (2007): "E-participación". En *Administración & Ciudadanía*, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 115-137.

- Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España (2005). Primer borrador. Art. 2º apartado segundo, de la Orden APU/2648, de 27 de julio (BOE del 4 de Agosto). Madrid, 10 de Enero de 2005. <http://www.enredalicante.org/documentos/20050110_borrador_libro_blanco.pdf> [Consulta: 22-6-2009]
- Liikanen, E. (2003): La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro. En: Lección inaugural del curso académico 2003-2004 de la UOC. Barcelona. UOC.
- Lipsky, M. (1987): *Street-level Bureaucrats as policy makers*. En Yarwood, D.L. Public Administration: Politics and the people. London. Longman.
- LOCALRET. *Consorti local per a l'impuls de la societat de la informació i del coneixement als municipis de Catalunya*. <www.localret.net> [Consulta: 22-6-2009]
- Logothetis, N. (1992): *Managing for total quality: from Deming to Taguchi and SPC*. New York. Prentice Hall.
- Longo, F. (1991): "Una experiencia de cambio organizativo: Los centros gestores del Ayuntamiento de Barcelona". En Ministerio para las Administraciones Públicas (ed.). Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas (del 9 al 11 de julio de 1990, Cuenca). Madrid. MAP.
- Longo, F. (1999): "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo". En Losada, C. (ed.). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. (2004): Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona. Paidós.
- Longo, F. (2005): "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos" En Echebarría, K. et al. Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Longo, F. y Echebarría, K. (2001): "La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno. Experiencias latinoamericanas". En Spink, P. et al. Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- López Camps, J. y Gadea Carrera, A. (1998): Servir al Ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública. Barcelona. Ediciones Gestión 2000, S. A.

- López Camps, J. y Gadea Carrera, A. (2001): Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno. Oñati. Instituto Vasco de Administración Pública.
- López Casanovas, G.; Puig-Junoy, J.; Ganuza, J.J. y Planas Miret, I. (2003): *Els nous instruments de la gestió pública*. Col·lecció Estudis Econòmics. Barcelona. La Caixa.
- López Pulido, J. (1997): "El gerente municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública". Revista de estudios de la administración local y autonómica, pp. 274-275.
- Losada, C. (1988): *Els gerents comarcals*. Papers ESADE, nº 7. Barcelona. ESADE.
- Losada, C. (1995): "Las especificidades de la gestión pública: Implicaciones en la función directiva pública". Documentación Administrativa, nº 241-242. Madrid. INAP.
- Losada, C. (2003): *A Contribution to the Study of the Differences in Managerial Function: Political Managers' Function and Civil Service Managers' Function*. [Tesis doctoral]. Barcelona. Universitat Ramon Llull.
- Lowndes, V. y Skelcher, C. (1998): "The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance". Public Administration. Vol. 7, nº 6, pp. 313-333.
- Lozano, J.; Albareda, A.; Ysa, T.; Roscher, H. y Marcuccio, M. (2005): Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas. Políticas públicas más allá de la regulación y la voluntariedad. Barcelona. Granica y Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya.
- Llorens, F.J. (1994): "Comparación de diferentes alternativas en la medición de la calidad de servicio". Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, 3 (3), pp. 67-72.
- Llorens, F.J. y Fuentes, M.M. (2001): Calidad total. Fundamentos e implantación. 2ª edición. Madrid. Pirámide.
- Mahou Lago X.M. y Varela Álvarez, E. (2007): "La e-administración en Galicia: ¿Del gobierno a la gobernanza?". En Administración & Ciudadanía, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 139-162.
- Malaret, E. (1993): Público y privado en la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona. Madrid. Cívitas.
- MAP (1990): La modernización de la Administración del Estado. Planes de formación del Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. MAP.

- MAP (1991): Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado. Madrid. MAP.
- MAP (2000): Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. Una Administración al servicio de los ciudadanos. Madrid. MAP.
- MAP (2003): Guía para la Implantación de Cartas de Servicios. Segunda Edición. Madrid. MAP.
- MAP (2004): CAF: El Marco Común De Evaluación. Mejorar una organización a través de la autoevaluación. Observatorio de calidad de los servicios públicos. Madrid. MAP.
- MAP (2005): Primer borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España. Madrid. MAP.
- MAP (2006): Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Madrid. MAP.
- Marenghi, P. (2007): "¿Estado o mercado? Los diputados latinoamericanos frente a las reformas estructurales". En Ferraro, A. (ed.). En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en America Latina. Barcelona. Ediciones Bellaterra.
- Marsh, D. (1998): *Comparing Policy Networks*. Buckingham. Open University Press.
- Martín Artiles, A. (2003): "Teoría sociológica de las relaciones laborales". En Blanch, J.Mª (Coord.): Teoría de las relaciones laborales. Fundamentos. Barcelona. UOC.
- Martín Castilla, J.I. (2001): El Modelo EFQM de Excelencia como referente en la Modernización de la Administración Pública Española. Madrid. RPI 103.890, 17/05/2001.
- Martín Castilla, J.I. (2002): "La definición de los procesos y la medición de su funcionamiento: fundamento de la mejora continua". Soft&Calidad. Junio, pp. 14-20.
- Martín Castilla, J.I. (2004): El modelo EFQM, referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia. [Tesis doctoral leída el 14 de septiembre de 2004] Madrid. UAM.
- Martín Castilla, J.I. (2005a): "Los procesos en la Administración Pública: Una aproximación desde el Modelo EFQM de Excelencia". Forum Calidad, nº 159, marzo de 2005, pp. 33-40.
- Martín Castilla, J.I. (2005b): "La integración de la innovación, el aprendizaje, la dirección del conocimiento y la mejora continua de la calidad el servicio

en la Administración Pública en el Modelo EFQM de Excelencia". Revista Andaluza de Administración Pública, nº 57, enero-febrero-marzo, pp. 255-277.

Martínez-Alonso, J.L. y Pano, E. (2006): "*Personificacions instrumentals locals*". En Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.

Mateos, P. (2001): Dirección y objetivos de la empresa actual. Madrid. Centro de estudios Ramón Areces.

Mayer, R.J.; Crump, J.W.; Fernandes, R.; Keen, A. y Painter, M.K. (1995): *Information Integration for Concurrent Engineering (IICE). Compendium of methods report*. Ohio. Wright-Patterson Air Force Base.

Mayer, R.J.; Painter, M.K. y deWitte, P.S. (1992): *IDEF Family of Methods for Concurrent Engineering and Business Re-engineering Applications*. Texas. Knowledge Based Systems, Inc.

Mayer, R.J. y deWitte, P.S. (1997): *Delivering results: Evolving Business Process Reengineering (BPR) from art to engineering*. Texas. A&M University.

Mayntz, R. (1977): Sociología de la organización. Madrid. Alianza Universidad.

Mayntz, R. (1985): Sociología de la Administración pública. Madrid. Alianza Universidad.

Mayntz, R. (2005): "Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza". En Cerrillo, A. (ed.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. INAP.

McAdam, R. y Reid, R. (2000): "*A comparison of public and private sector perceptions and use of Knowledge Management*". Journal of European Industrial Training, vol. 24. Issue 6, pp. 317-329.

Mendoza, X. (1990): "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España". Revista Documentación Administrativa, nº 223, pp. 261-290.

Mendoza, X. (1991): "Algunas reflexiones acerca de la 'transición al mercado' de los servicios sociales". En INTRESS (ed.). Público-privado y bienestar social. Barcelona. Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales.

Mendoza, X. (1995): "Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: Del Estado de Bienestar al Estado Relacional". En Bengoa, R. (ed.). La sanidad: Un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la Administración, los usuarios y los proveedores. Santander-Madrid. UIMP, MSD, pp. 29-41.

- Mendoza, X. (1999): *La gestió de les organitzacions de professionals en el sector públic: de l'antagonisme a la cooperació*. [Tesis doctoral]. Barcelona. Universidad de Barcelona.
- Mendoza, X. y Candel, J. (1989): "Descentralización y control en las grandes ciudades: Un enfoque normativo". *Autonomies*, nº 11. Barcelona. EAPC.
- Menéndez Menéndez, A. (2003): Comentarios a la nueva Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Madrid. Cívitas.
- Meny, Y. y Thoening, J.C. (1992): Las políticas públicas. Barcelona. Ariel.
- Merino Estrada, V. (2003): "La calidad total en la administración local. Fundamentos y orientaciones básicas". *Revista de Estudios de Administración Local* nº 291, pp. 681-704.
- Mesa del Olmo, A. (2007): "Reflexiones en torno a la administración electrónica en España y a la aplicación de la Ley de acceso electrónico". En *Administración & Ciudadanía*, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 163-184.
- Metcalfe, L. (1993): *Public Management: From imitation to innovation*. En Kooiman, J. *Modern Governance*. London. Sage, pp. 173-190.
- Metcalfe, L. y Richards, S. (1987): *Improving Public Management*. London. Sage Publications.
- Metcalfe, L. y Richards, S. (1989): *Modernización de la Gestión Pública*. Madrid. INAP.
- Meyer, J.P. y Allen, N.J. (1997): *Commitment in the Workplace: Theory, Research and Application*. Thousand Oaks. Sage Publications.
- Miguel Castaño, A. (1993): *Concepción y diseño de bases de datos*. Madrid. Ra-ma.
- Mintzberg, H. (1983): *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona. Ariel.
- Mintzberg, H. (1992): *El poder en la organización*. Barcelona. Ariel.
- Mintzberg, H. (1995): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona. Ariel.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B. y Lampel, J. (1999): *Safari a la estrategia*. Buenos Aires. Granica.
- Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión (2006): Versión 2006. Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ). <www.fundibeq.org> [Consulta: 20-6-2009].

- Moller, C. (1991): *Personal Quality*. Hillerod (Dinamarca). Time Manager International A/S.
- Montagna, P.D. (1968): "*Professionalization and bureaucratization in large professional organizations*". The American Journal of Sociology. Vol. 74, pp. 138-145.
- Montañés Fernández, R. (2005): Proyecto de implantación del modelo CAF en el servicio de contratación y servicios comunitarios del Ayuntamiento de Santiago de Compostela. IV Curso de Dirección Pública Local. Madrid. INAP.
- Moore, M. (1998): Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona. Paidós.
- Mora, A. (2006): "*Gestió pressupostària*". En Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.
- Moyado, F. (2002): Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. VII congreso internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.
- Mueller, D.C. (1976): *Public Choice*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Nalda, C. (1992): Modernización y calidad: las claves de la competitividad. La Calidad Total en los servicios y en la Empresa. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Nevado Peña, D. (1999): Control de gestión social: la auditoría de recursos humanos. Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca.
- Nickel, R. (2007): "¿El futuro inevitable del MERCOSUR? Gobernanza, democracia y control judicial en la Unión Europea como modelo de institucionalización supranacional". En Ferraro, A. (ed.). En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en America Latina. Barcelona. Ediciones Bellaterra.
- Nieto, A. (1976): La burocracia. El pensamiento burocrático. Madrid. Instituto de Estudios Administrativos.
- Nieto, A. (1984): "Los estudios sobre Administración Pública: necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva y profesionalizada". Documentación Administrativa, nº. 200, en Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración, pp. 53-84.
- Niskanen, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago. Aldene-Atherton.

Nystrom, P.C. y Starbuck, W.H. (1981): *Handbook of Organizational Design*. Vol. 1: *Adapting Organizations to their Environments*. New York. The Free Press.

OCDE (1987): *Administration as service. The public as client*. París. OCDE.

OCDE (1988): *La Administración al servicio del público*. Madrid. MAP.

OCDE (1995): *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. París. OCDE.

OCDE (1997): *In search of results: Performance Management Practices in Norway*. <www.oecd.org/dataoecd/10/60/1902712.pdf> [Consulta: 20-6-2009]

OCDE (1998): *Principles for Managing Ethics in the Public Service*. OECD Recommendation. PUMA Policy Brief, 4.

OCDE (1999): *Evolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques*. París. OCDE.

OCDE (2000a): *Building Public Trust. Ethic Measures in OECD Countries*. PUMA Policy Brief, 7.

OCDE (2000b): *The fight against Bribery and Corruption*. París. OECD Observer.

OCDE (2000c): *APEC-OECD: Integrated checklist on regulatory reform. A policy instrument for regulatory quality, competition policy and market openness* <www.oecd.org/dataoecd/41/9/34989455.pdf> [Consulta: 20-6-2009]

OCDE (2002a): *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* <www.educared.edu.pe/modulo/upload/70630289.pdf> [Consulta: 20-6-2009]

OCDE (2002b): *Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting*. <www.oecd.org/dataoecd/54/46/2487821.pdf> [Consulta: 20-6-2009]

OCDE (2003): *The e-government imperative*. París. OCDE.

OCDE (2004): *Public Sector Modernization: Modernizing Public Employment*. París. OCDE.

OCDE (2005): *Modernizing Government. The Way Forward*. París. OCDE.

O'Connor, J. (1981): *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona. Península.

- OCSP (Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos) (2004): Modelo Ciudadanía. Un instrumento para la evaluación de los servicios públicos. Calvià. OCSP.
- Olías de Lima, B. (2001): La nueva gestión pública. Madrid. Prentice Hall.
- Olías de Lima, B. (2002): Nuevos compromisos, viejos problemas: las cartas de servicios. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 octubre.
- Ono, T. (1993): El sistema de producción Toyota: Más allá de la producción a gran escala. Barcelona. Gestión 2000.
- Ormond, D. (1999): "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?" En Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 13. Caracas. CLAD, pp. 75-96.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994): La reinención del gobierno. Barcelona. Paidós.
- Osborne, S.P. (2000): *Public-Private Partnerships*. London. Routledge.
- Otero, P. (2007): "¿Desconfiando del vecino? Actitudes de la élite política hacia la integración regional y sus efectos sobre la gobernanza multinivel en América Latina". En Ferraro, A. (ed.). En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en America Latina. Barcelona. Ediciones Bellaterra.
- Owen, M. y Raj, J. (2003): *BPMN and Business Process Management. Introduction to the New Business Process Modeling Standard*. Popkin Software. <www.bpmn.org> [Consulta: 20-6-2009]
- Pande, P.; Neuman, R.P. y Cavanagh, R.R. (2002): Las claves del Six Sigma. La implantación con éxito de una cultura que revoluciona el mundo empresarial. Madrid. McGraw Hill.
- Papavassiliou, G.; Ntioudis, S.; Abecker, A. y Mentzas, G. (2003): "Supporting Knowledge-Intensive Work in Public Administration Processes". Knowledge and Process Management, vol. 10, nº 3, pp. 164-174.
- Parrado, S. y Löffler, E. (2004): "Buenas y malas prácticas de la participación ciudadana en Europa". Congreso Internacional de democracia participativa de la ciudad. Madrid, 1, 2 y 3 de diciembre.
- Parrado Díez, S. y Ruiz López, J. (1999): "La Gestión de la calidad total en la Administración pública: mimesis y némesis". Revista Vasca de Administración Pública nº 54, mayo-agosto, pp. 179-213.

- Pérez-Fernández de Velasco, J.A. (1996): *Gestión por procesos*. Madrid. ESIC.
- Pérez-Fernández de Velasco, J.A. (1999): *Gestión de la calidad orientada a los procesos*. Madrid. ESIC.
- Peters, B.G. (1988a): "*Introduction*". En Campbell, S.J. y Peters, B.G. (eds.). *Organizing Governance & Governing Organizations*. Pittsburg. University of Pittsburg Press, pp. 3-15.
- Peters, B.G. (1988b): "*The machinery of Government: Concepts and issues*". En Campbell, S.J. y Peters, B.G. (eds.). *Organizing Governance & Governing Organizations*. Pittsburg. University of Pittsburg Press, pp. 19-53.
- Peters, B.G. (1993): "*Managing the Hollow State*". En Eliassen, K.A. y Kooiman, J. *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London, Sage.
- Peters, G. (1998): "*With a little help from our friends: Public-private partnerships as institutions and instruments*". En Pierre, J. (ed.). *Partnerships in urban governance. European and American experience*. London. McMillan Press.
- Peters, G. (1999): *La política de la burocracia*. México. FCE.
- Peters, T. y Waterman, R. (1984): *En busca de la excelencia: Lecciones de las empresas mejor gestionadas de los Estados Unidos*. Madrid. Plaza & Janés.
- Peters, T. (1994): *Nuevas organizaciones en tiempos de caos*. Bilbao. Deusto.
- Phröl, M. (2003): *From Accountability to Participation in Public Policy Making. Reform Experiences of the Berstelmann Foundation*. Workshop Internazionale. La responsabilità sociale nei governi locali. Venezia, octubre.
- Pierre, J. (ed.) (1995): *Bureaucracy in the Modern State: an introduction to comparative public administration*. Aldershot. Edward Elgar.
- Pla d'extensió de models de qualitat a l'Administració de la Generalitat (2001). Aprobado el 2-5-2001. Barcelona. Direcció General d'Organització de l'Administració.
- Plaza, M.A. (2002): *Modelo para la gestión estratégica de la calidad total: aplicación a la empresa agroalimentaria*. Madrid. Colección EOI empresa.

- Podger, A.S. (2004): *"Innovation with integrity. The public sector leadership imperative to 2020"*. Australian Journal of Public Administration. Vol. 1, nº 1 pp. 11-21.
- Pollitt, C. (1993): El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-americana. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (1995): *Quality Improvement in European Public Services*. London. Sage.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford. Oxford University Press.
- Popper, K. (1982): La lógica de la investigación científica. Madrid. Tecnos.
- Porret, M. (2005): Dirección y gestión de los recursos humanos en las organizaciones. Barcelona. Ed. Gráficas Rey.
- Portela, P. (1996): Directorio de Fuentes de Información de la Economía Española. Barcelona. Crítica.
- Porter, M.E. (1985): *Competitive advantage. Creating and sustaining superior performance*. New York. The Free Press.
- Porter, M.E. (1999): Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones. Bilbao. Deusto.
- Prats, J. (1993): "Derecho y management en las administraciones públicas". Ekonomiaz, nº 26. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz. 2º cuatrimestre, pp. 130-143.
- Prats, J. (1998): "Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 11, junio. Caracas. CLAD, pp. 32-56.
- Prats, J. (2005): De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Madrid. INAP.
- Puig, T. (1999): "Marketing de servicios municipales: el proceso de planificación y producción de los servicios por equipos de trabajadores que colocan a los ciudadanos en el centro de sus decisiones". Punt de Vista, nº 6. Barcelona. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Putnam, R.D. (1993): *Making Democracy Work*. New Jersey. Princeton University Press.
- Quilez, R. (2004): La evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva del Modelo de ciudadanía. Taller de evaluación 5 (30 de enero de 2004)

Eje de la comunicación. Calvià. Observatorio de Calidad de los servicios públicos.

- Ramió, C. (1997): *Poder i conflicte a les organitzacions públiques*. Col·lecció Perspectiva, nº 6. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- Ramió, C. (1999a): Desarrollo organizativo del Ayuntamiento gerencial. En Gobierno local y modelo gerencial. Barcelona. Fundació Pi i Sunyer, pp. 55-92.
- Ramió, C. (1999b): Teoría de la organización y Administración pública. Madrid. Tecnos/UPF.
- Ramió, C. (2001): "El problema de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". En Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 21, octubre. Caracas. CLAD.
- Ramió, C. (2004): *El model directiu a les entitats locals*. Jornada sobre la funció pública directiva a les entitats locals. 27 de abril. Barcelona. EAPC.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2002): "Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas". México. Revista prospectiva, nº 22, pp. 73-91.
- Ramió, C. y Santolaria, J. (2000): *Direcció de l'organització municipal. Instruments de posicionament, direcció i control de les dimensions organitzatives d'un Ajuntament*. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- Ramiro Sánchez, A. (2002): Demandas de calidad de la Administración Pública: un derecho de la ciudadanía. Madrid. Dykinson.
- Reeves, C. y Bednar, D. (1994): "*Defining Quality: Alternatives and Implications*". Academy of Management Review. Vol. 19, nº 3. pp. 419-445.
- Reniu, J.M. y Magre, J. (2006): "*Els executius locals a Catalunya: morfologia i funcionament*". En Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.
- Richards, S. (1994): "El paradigma del cliente en la gestión pública". Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 1, pp. 5-16.
- Rivero, R. (2007): "Reforma del Estado en América Latina. Las instituciones administrativas como clave del desarrollo". En Ferraro, A. (ed.). En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en America Latina. Barcelona. Ediciones Bellaterra.
- Robbins, S.P. (1998): Fundamentos del comportamiento organizacional. México. Prentice-Hall Hispanoamericana.

- Robledo, M.A. (1997): "Una aplicación del modelo SERVQUAL de calidad de servicio a la industria del transporte aéreo". *Papers de turisme*, nº 20, pp. 41-63.
- Rockman, B. (2003): "¿Conseguir algo por nada o nada por nada? La seducción de los mercados en la Reforma del Estado". En Ramos, C. (ed.). *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la Nueva Gestión Pública*. Montevideo. Colección Política Viva.
- Rodríguez Fernández, A. (2000): "La calidad en la Administración pública". En *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*. Madrid. INAP.
- Rodríguez Pontón, F.J. (2006): "*Estructura i funcionament administratiu*". En Informe de l'Observatori de Govern Local. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. Jaume Magre.
- Rodríguez Porras, J.M. (1991): *La participación y la calidad integral*. Bilbao. Deusto.
- Rodríguez Prieto, B. y Álvarez Pérez, M. (2002): *La reingeniería de procesos como herramienta de mejora de la gestión: el caso del Ayuntamiento de Gijón*. Documentos de trabajo, nº 250, enero de 2002. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Oviedo. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=273966>> [Consulta: 22-6-2009]
- Rodríguez Varela, N. (2006): "Perspectivas de la colaboración público-privada en la Comunidad de Madrid". *Presupuesto y gasto público*. Vol. 45, pp. 153-166.
- Rogers, E.M. (2003): *Difusion of innovations*. New York. The Free Press.
- Ruiz Ojeda, A. (1999): *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos. Un estudio del caso francés y análisis comparativo de la reciente regulación española*. Madrid. Marcial Pons.
- Ruiz Ojeda, A.; Marcou, G. y Goh, J. (2000): *La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos: Francia, Reino Unido y España*. Madrid. Cívitas.
- Sagalés Guillamón, J.R. (2002): *Propuesta de implantación de un modelo de control financiero y de eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat*. I Curso de Dirección Pública Local. Madrid. INAP.
- Salama, P. y Mathias, G. (1986): *Estado subdesarrollado*. México. Editorial ERA.

- Saleh, F. y Ryan, C. (1992): "*Client perceptions of hotels: A multi-attribute approach*". Tourism Management, 13 (2), pp. 163-168.
- Salvador, M. (2002): Gobierno electrónico y gobiernos locales. VI Congreso del CLAD. Caracas. CLAD.
- Salvador, M. (2007): "La dimensión interna del gobierno electrónico y el impacto de la e-administración en la gestión de recursos humanos: ¿están cambiando las reglas de juego?". En Administración & Ciudadanía, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 185-198.
- Sancho, D. (2007): "Estrategias de evaluación de iniciativas de administración electrónica". En Administración & Ciudadanía, revista de la EGAP. Vol. 2, nº 3, pp. 199-208.
- Sanguino, R. (2005): Gestión del conocimiento y competitividad. Análisis en las ciudades españolas. Tesis doctoral europea. Universidad de Extremadura.
- Sarabia Sánchez, F.J. (1999): Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas. Madrid. Pirámide.
- Savas, E.S. (2000): *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York. Chatham House Publishers.
- Schedler, K.; Summermatter, L. y Schmidt, B. (2004): *Managing the Electronic Government: From Vision to Practice*. Charlotte Information Age Publishing.
- Schein, E.H. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass ed.
- Schein, E.H. (1993): "Definición de las culturas de la organización". En Ramió, C. y Ballart, X. *Lecturas de Teoría de la Organización* (Vol. II). La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa. Madrid. MAP.
- Schmitter, P. (1989): "*I settori nel capitalismo moderno: Modi di regolazioni e variazioni nel rendimento*". Stato e Mercato. Vol. 26, pp. 173-208.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2002): L'infrastructure de l'éthique dans la fonction publique. L'expérience de certains pays. <www.tbs-sct.gc.ca> [Consulta: 20-6-2009]
- Seidman, H. (1980): *Politics, Position and Power*. New York. Oxford University Press.
- Self, P. (1985): *Political Theories of Modern Government*. London. George Allen & Unwin.

- Selltiz, C. (1976): *Métodos de Investigación en las Relaciones Sociales*. 8ª ed. Madrid. Rialp.
- Senge, P.M. (1992): *La quinta disciplina*. Buenos Aires. Granica.
- Shewart, W.A. (1931): *The economic control of quality of manufactured product*. New York. Van Nostrand. (Reeditado por la Sociedad Americana para el Control de la Calidad. 1980)
- Shingo, S. (1986): *Zero quality control: source inspection and the Poka-Yoke system*. Cambridge. Productivity Press.
- Sierra Bravo, R. (1996): *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica. Metodología general de su elaboración y documentación*, 4ª ed. Madrid. Paraninfo.
- Simon, H. (1969): *The sciences of the artificial*. Cambridge. The MIT Press.
- Sindicatura de Comptes de Catalunya* (1993): *Cap a una administració pública més eficaç*. Ponencia de las jornadas "Tendències i evolució de l'administració pública en el món occidental: recerca d'una major eficàcia. Barcelona, 10-12 de febrer de 1993". Barcelona. Sindicatura de Comptes de Catalunya.
- Sindicatura de Comptes de Catalunya* (2000): *La reforma del sector públic. Experiències i tendències en el món occidental. Recull de ponències*. Barcelona. Sindicatura de Comptes de Catalunya.
- Smith, S. y Lipsky, M. (1993): *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge. Harvard University Press.
- Soldatos, P. (1989): *Le système institutionnel et politique des Communautés Européennes dans un mode en mutation*. Bruselas. Bruylant Editions.
- Soles, S. (1994): "Work reengineering and workflows: comparative methods". En White, T. y Fischer, L. *New tools for new times: the workflow paradigm*. Alameda. Future Strategies.
- Stewart, J. y Ranson, S. (1994): "Management in the Public Domain". En Mckevitt, D. y Lawton, A. *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*. London. Sage.
- Stiglitz, J.E. (1988): *La economía del sector público*. Barcelona. Antoni Bosch.
- Stoker, G. (1998): "Governance as theory: Five propositions". *International Social Science Journal*. Vol. 55, nº 155, pp. 17-28.

- Subirats, J. (1989): Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid. INAP.
- Subirats, J. (1993): "Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común". *Ekonomiaz*, nº 26. 2º cuatrimestre. Vitoria-Gasteiz, pp. 144-149.
- Subirats, J. (2002): Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la Comunicación. <www.democraciaweb.org/subirats.PDF> [Consulta: 20-6-2009]
- Susio, B. y Barbieri, G. (2002): *Qualità alla carta. Verso l'ecellenza con la carta dei servizi*. Milano. Editorial Franco Angeli. Milano.
- Taguchi, G. (1986): *Introduction to quality engineering: Designing quality into products and processes*. New York. Asian Productivity Organization.
- Taylor, F.W. (1911): *Principles of Scientific Management*. New York. Harper & Row.
- Taylor, M. (1999): "The Australian Department of Defense's interface with the private sector". En Huberts, L. y Van den Heuvel, J. (eds.). *Integrity at the Public-Private Interface*. Maastricht. Shaker, pp. 85-98.
- Therborn, G. (1979): ¿Cómo domina el dominante? Madrid. Siglo XXI.
- Thwaites, M. (2003): La (des)ilusión privatista. Buenos Aires. Ed. del Rojas-EUDEBA.
- Thwaites, M. (2004): La autonomía como búsqueda, el estado como contradicción. Buenos Aires. Prometeo.
- Thwaites, M. y López, A. (2003): Fuera de Control. La regulación residual de los servicios privatizados. Buenos Aires. Temas.
- Thwaites, M. y López, A. (eds.) (2005): Entre tecnócratas globalizados y políticos mentalistas. Buenos Aires. Prometeo.
- Trischler, W.E. (1998): Mejora del valor añadido de los procesos. Ahorrando dinero eliminando despilfarros. Barcelona. Gestión 2000.
- Trosa, S. (1999a): *Le guide de la gestion par programmes: Vers une culture du resultat*. París. ENAP.
- Trosa, S. (1999b): *Quand l'état s'engage: La démarche contractuelle*. París. ENAP.
- Tullock, G. (1965): *Politics of Bureaucracy*. Washington. The Public Affairs Press.

- Van Der Hart, H. W. C. (1991): "*Government Organizations and their Customers in the Netherlands: Strategy, Tactics and Operations*". European Journal of Marketing. Vol. 24, nº 7, pp. 31-42.
- Van Wart, M. (1998): *Changing Public Sector Values*. New York. Garland Publishing.
- Vernis, A. (2000): Organizing Services to the Elderly. Ann Arbor. UMI Dissertation Services, New York University.
- Vernis, A. (2005): Asociaciones entre lo público y lo privado: En búsqueda de la complementariedad. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Vol. 33, pp. 61-100.
- Viedma, J.M. (2003): CICBS: *Cities' Intellectual Capital Benchmarking System*. Una metodología y una herramienta para medir y gestionar el capital de las ciudades. Aplicación práctica de la metodología en la ciudad de Mataró. Seminario Gestión del Conocimiento: Aplicaciones empresariales II. Trujillo, 9 de mayo. 2003.
- Vilas, C.M. (2001): "El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno". Foro Internacional, vol. XLI, julio-septiembre, nº 3, pp. 421-450. México. El Colegio de México
- Villarroya, I. (2005): "El proceso de modernización de la Administración Pública Local". Dirección y Progreso, nº 199, enero-febrero, pp. 54-57.
- Villoria, M. (1996): La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia. Madrid. MAP-INAP.
- Villoria, M. (2000): Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa. Madrid. Tecnos.
- Villoria, M. (2004): "La corrupción como problema. La calidad de la democracia como respuesta". Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 2 de noviembre de 2004.
- Villoria, M. y Del Pino, E. (2001): Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. Madrid. Tecnos.
- Walsh, K. (1994): "*Marketing and Public Sector Management*". European Journal of Marketing, vol. 28, nº 3, pp. 63-71.
- Walton, R.E. (1987): *Managing conflict*. Reading. Addison-Wesley Publishing Company.
- Weber, M. (1964): Economía y sociedad. México. Fondo de Cultura Económica.

- White, L.G. (1989): "*Public management in a pluralistic arena*". Public Administration Review. Vol. 49, pp. 522-532.
- White, S.A. (2006): *Introduction to BPMN*. IBM Corporation. <<http://www.bpmn.org/Documents/Introduction%20to%20BPMN.pdf>> [Consulta 20-6-2009]
- Wiig, K.M. (2002): "*Knowledge Management in Public Administration*". Journal of Knowledge Management, vol. 6, nº 3, pp. 224-239.
- Wikland, T (1991): "Ejecución: palabra clave de las nuevas técnicas presupuestarias y de auditoría en Suecia". En MAP (ed.). Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas. Cuenca, 9 de julio de 1990. Madrid. MAP.
- Wildavsky, A. (1986): "*Budgeting as a political process*". En Yearwood, D. Public Administration, Politics and the People: Selected Readings for Managers, Employees and Citizens. New York. Longman.
- Willcocks, S.G. (2002): "*Adopting a multi-perspective approach to the study of public sector managerial effectiveness*". The International Journal of Public Sector Management, vol. 15, nº 4, pp. 262-280.
- Williamson, O. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications*. New York. The Free Press.
- Williamson, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York. The Free Press.
- Wilson, G. (1991): "Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña, ¿Major al rescate?". Revista Internacional de Ciencias de la Administración. Vol. 57, nº 3, septiembre, pp. 11-31.
- Wilson, W. (1887): "*The study of administration*". Political Science Quarterly. Vol 2, nº 2, pp. 197-222.
- Wistrich, E. (1992): "*Restructuring Government New Zealand style*". Public Administration. Vol. 70, nº 1, pp. 119-135.
- Wolch, J. (1990): *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York. The Foundation Center.
- World Bank (2008): "*E-Government definition*". <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html>> [Consulta: 20-6-2009]

- Yáñez Sánchez, G. (2005): Plan de mejora del departamento de contratación y patrimonio de la Diputación de Soria. INAP. <<http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/A681C435-60D3-42F6-AC72-1856F0C5BA79/0/YA%C3%91EZ.pdf>> [Consulta: 20-6-2009]
- Yin, R. (1981): "*The Case Study Crisis: Some Answers*". Administrative Science Quarterly, nº 26, pp. 58-65.
- Yin, R. (1989): *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park (California). Sage Publications.
- Yin, R. (1993): *Applications of Case Study Research*. Newbury Park (California). Sage Publications.
- Yin, R. (1998): "*The Abridged Version of Case Study Research*". En Bickman, L. y Rog, D.J. (eds.). *Handbook of Applied Social Research Methods*. Thousand Oaks. Sage Publications.
- Yntema, P. (1993): "*Managing Human Resources in the Public Sector*". En Eliassen, K.A. y Kooiman, J. *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London. Sage.
- Ysa, T. (2000): "Partenariados público-privados en la gestión de centros urbanos: Análisis comparativo de modelos entre Estados Unidos y el Reino Unido". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Vol. 19, pp. 47-60.
- Zeithaml, V.; Parasuraman, A. y Berry, L. (1993): *Calidad total en la gestión de los servicios*. Madrid. Díaz de Santos.
- Zeller, N. (1996): *Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*. Buenos Aires. INAP.

ANEXOS

- Anexo 1. Guión de entrevistas a los informantes privilegiados de los ayuntamientos.

CUESTIONARIO SOBRE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL *CAMP DE TARRAGONA*

El objetivo general del presente cuestionario es estudiar el nivel, la aplicabilidad y los resultados de la modernización en la Administración Local.

A través de la valoración efectuada por los informantes privilegiados seleccionados (altos cargos y especialistas de entes municipales de más de 20.000 habitantes del Camp de Tarragona) acerca de cada uno de los principales instrumentos de la Nueva Gestión Pública, se pretende contrastar empíricamente las dos hipótesis siguientes:

- La aplicación del nuevo modelo de gestión genera mejores resultados.*
- El nivel de satisfacción de los usuarios internos después de la aplicación del nuevo modelo es mayor.*

Para la óptima realización del cuestionario pueden seros de utilidad las siguientes recomendaciones:

- Dada su extensión, intentad ser el máximo de objetivos y sintéticos.*
- Sentiros con plena libertad de contestar lo que deseéis, así como de añadir cualquier comentario, crítica o sugerencia adicional que creáis de utilidad, ya sea al lado de la pregunta relacionada o al final del cuestionario.*
- Pasadlo a cuantos informantes privilegiados consideréis oportuno dentro de vuestra corporación. Lo ideal sería que las cuestiones generales fueran respondidas por un alto cargo con una amplia visión de la organización, mientras que de las de tipo eminentemente técnico se ocupara un especialista en la materia (un informático, o el responsable del departamento de calidad, por ejemplo). En cualquier caso, os agradecería que indicaraís el nombre y cargo de los informantes que han intervenido en el proceso, así como qué preguntas han contestado.*
- La información proporcionada será tratada de forma confidencial y con el único propósito de contrastar científicamente las hipótesis anteriores.*
- El cuestionario ha sido redactado en castellano porque forma parte de una tesis doctoral redactada en dicho idioma. No obstante, si os resulta más cómodo, puedo proporcionaros una versión adaptada en catalán. Igualmente, si os resulta pesado y farragoso responderlo por vuestra cuenta, puedo acudir personalmente a realizaros la entrevista de manera presencial.*

Para cualquier duda o aclaración, mis datos personales son los siguientes:

<i>Nombre:</i>	<i>Ivan Andreu Barberà</i>
<i>Lugar de trabajo:</i>	<i>Ayuntamiento de Salou</i>
<i>Cargo:</i>	<i>Jefe de gestión económica, contable y presupuestaria</i>
<i>Teléfono:</i>	<i>977 309 200 (extensión 1366)</i>
<i>e-mail:</i>	<i>iandreu@salou.org</i>

Muchas gracias por vuestra colaboración.

Salou, 14 de agosto de 2008.

PRINCIPIOS DE NGP RELACIONADOS CON LOS RECURSOS HUMANOS

1. Ingreso, provisión de puestos, organización y planes de empleo.

- ¿Vuestra corporación dispone de Relación de Puestos de Trabajo (RPT) oficial aprobada (organigrama y fichas descriptivas y valoradas de cada uno de los puestos)?
- ¿Su existencia es reciente?
- ¿La RPT se mantiene relativamente estable en el tiempo o sufre modificaciones frecuentes?
- ¿Generalmente dichas modificaciones buscan lograr una mayor eficiencia/eficacia de los recursos humanos?
- ¿La RLT se considera y utiliza como un verdadero instrumento estratégico de gestión o más bien como un simple inventario del personal?
- Gestión por competencias. ¿Los puestos de trabajo descritos en las fichas valoran/requieren la posesión/obtención de ciertas competencias o habilidades adicionales (capacidad organizativa, liderazgo, empatía, asertividad, etc.) a las legalmente requeridas para su provisión (titulación, formación, grupo, grado personal, etc.)?
- ¿Disponéis de plan de carrera?
- ¿De cuántos empleados dispone vuestra Corporación?
- ¿Podríais establecer la proporción aproximada entre el personal funcionario y el laboral, así como la tendencia seguida en este sentido?
- ¿Y entre el personal fijo y el temporal?
- ¿Se utiliza algún otro tipo de relación laboral (ETT, becarios universitarios, etc.)?
- ¿En vuestra opinión, creéis que el nuevo modelo de organización del personal (si en vuestro caso puede considerarse como tal) contribuye a la consecución de mejores resultados?
- ¿En general, dicho modelo es aceptado y valorado positivamente por los empleados?

2. Evaluación del rendimiento/productividad del personal e incentivos al desempeño.

- ¿En vuestra organización, la valoración del rendimiento se lleva a cabo en base a criterios objetivos e indicadores previamente establecidos, o bien tomando como única referencia la opinión/propuesta del superior jerárquico correspondiente?
- ¿Si existen, podríais nombrar algunos de los indicadores utilizados para dicha evaluación?
- ¿Por lo general, cómo se retribuye el desempeño (sueldo variable, complemento de productividad, días de fiesta, premios, felicitaciones, promoción, etc.)?
- ¿Aparte de para la valoración de dichas retribuciones, se utiliza el resultado de los indicadores de rendimiento del personal para algún otro cometido adicional (planificación estratégica, optimización de tareas, fomento del liderazgo, reingeniería de procesos, cambios en el organigrama, etc.)?
- ¿En general, que opina el personal acerca de la actual metodología de evaluación del rendimiento y retribución del desempeño? ¿Y los sindicatos?

3. Programación política y ejecución gerencial. *Principio de la NGP que aboga por la separación entre estrategia o planificación (ejercida por los políticos y los gerentes) y ejecución material (llevada a cabo por los funcionarios). Aporta un mayor grado de flexibilidad y adaptabilidad gracias a la gran libertad de decisión de los gestores públicos, los cuales como contrapartida deberán responder de sus actuaciones ante los órganos de control designados a tal fin y, en última instancia, ante la ciudadanía.*

- ¿Se da este principio en vuestra organización?
- ¿Si es así, creéis que los gerentes disponen de la suficiente libertad?
- ¿Responden y rinden cuentas por sus actuaciones?
- ¿Ante quién responden (consejos de administración, pleno municipal, etc.)?
- ¿En la práctica, se obtienen las ventajas y resultados que la teoría promete?

4. Gestión directiva y liderazgo.

- ¿Existen directivos/jefes líderes en vuestra corporación?
- ¿Si es así, podríais establecer una proporción entre directivos líderes y directivos gestores tradicionales?

- ¿Generalmente, en vuestro ayuntamiento se fomenta el liderazgo o más bien la organización funcional-burocrática tradicional?
- ¿En caso de que así sea, cómo se fomenta el liderazgo (trabajo en equipo, *brain storming*, círculos de calidad, gestión por objetivos, etc.)?
- ¿Se promueve la participación de los trabajadores en la toma de decisiones estratégicas?
- ¿Si es así, mediante que tipo de órganos o instrumentos?
- ¿Cómo se reparte dicha participación (por niveles jerárquicos, por departamentos, de manera arbitraria, etc.)?
- ¿Y la participación de los sindicatos, más allá de las materias tradicionalmente de su competencia?
- ¿Creéis que resultan beneficiosas dichas prácticas?

5. Ética pública y cultura organizativa.

- ¿Disponéis de algún tipo de regulación formal en cuanto a responsabilidad ética, moral o social del personal más allá de la legalmente establecida por el derecho administrativo y el procedimiento a seguir?
- ¿Qué tipo de cultura organizativa se da en vuestra organización (Burocrática-funcional: departamentos estancos, notas de régimen interior, ralentización de trámites / De cooperación: orientada al cambio, al trabajo en grupo y a la gestión de calidad y por procesos / De tipo mixto)?
- ¿Podrías describir brevemente sus rasgos más característicos?
- ¿Disponéis de misión, visión y valores fundamentales de la organización oficialmente establecidos?
- ¿Creéis que su existencia supone (o supondría) una ventaja real y efectiva para la organización (guía para el personal, garantía para los administrados, etc.)?

6. Comunicación interna y acceso interno a la información corporativa.

- ¿En vuestra corporación, se plantea de forma tradicional o como un proceso estratégico de gestión del cambio organizacional?

- ¿Está regulada, sigue alguna pauta preestablecida?
- ¿Se encuentra extendido el uso del correo electrónico entre el personal, tanto como medio de comunicación formal (substitutivo de las notas de régimen interior) como informalmente?
- ¿Disponéis de Intranet?
- ¿Podéis efectuar a través de algún canal “informal” (no solicitud presentada en el registro de entrada) quejas y sugerencias, difusión de buenas prácticas, etc.?
- ¿Dichas aportaciones se toman en consideración (en caso de que existan) para la mejora continua?
- ¿Se comparte la información entre departamentos (información corporativa, registro de personas y entidades, de los concesionarios, GIS, etc.)?
- ¿Existe alguna pauta común establecida en este sentido (creación de bases de datos centralizadas, políticas de control de accesos, etc.)?
- ¿Existen resistencias?
- ¿Creéis que la gestión compartida de bases de datos centralizadas siempre supone una ventaja?

7. Actitud general frente a la innovación.

- ¿Quién impulsa la innovación en vuestra organización (los políticos, los jefes, los subordinados, los líderes, el departamento de calidad, todos a la vez, nadie...)?
- ¿En general, el personal percibe la innovación como una mejora real y aprovechable o como una simple moda o imposición de sus superiores?
- ¿Generalmente el personal participa y acepta el trabajo añadido que suponen la innovación y las metodologías de la Nueva Gestión Pública, o existen resistencias al cambio?
- ¿En qué casos? ¿Recuerdas alguno paradigmático?
- ¿Existe en vuestra corporación personal o departamentos dedicados exclusivamente a la calidad/procesos/innovación/nuevas tecnologías?

PRINCIPIOS DE NGP EN RELACIÓN A LOS CLIENTES EXTERNOS Y A LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

8. Modularización o corporatización. *Supone la creación de agencias, organismos autónomos, sociedades municipales, holdings empresariales, etc.*

- ¿Se utiliza dicha práctica en vuestra corporación?
- ¿Históricamente o de forma reciente?
- ¿Su proliferación/evolución sigue alguna pauta predeterminada?
- ¿Ventajas?
- ¿Inconvenientes?

9. Descentralización y subsidiariedad. *Puesto que la administración local es la más cercana al ciudadano, también es la más indicada para prestarle todo tipo de servicios. En ocasiones, y bajo su tutela, ciertos servicios competencia de las administraciones superiores pueden ser asumidos por los ayuntamientos.*

- ¿Se prestan servicios municipales adicionales además de los mínimos obligatorios establecidos en la ley de bases de régimen local?
- ¿En estos casos, resulta más beneficiosa su prestación por la entidad local que por las administraciones superiores competentes?
- ¿Por qué?
- ¿Suelen producirse duplicidades con otras administraciones? ¿Recordáis algún caso?
- ¿Existe colaboración interadministrativa (convenio *Administració Oberta de Catalunya* "AOC", convenios con la Generalitat y otras administraciones en materia de registros de entrada, Oficinas Municipales de Escolarización, Unidades de Escolarización Compartida, tramitación descentralizada DNI, colaboración en campaña IRPF, convenios en materia de recaudación, cesión de información, etc.)?

- ¿Alguna vez habéis llegado a establecer voluntariamente límites a dicha colaboración, por ser ésta contraproducente para los intereses municipales (ineficiencia, excesiva utilización de recursos en comparación a las compensaciones recibidas a cambio, etc.)?

10. Competencia pública. *En administraciones superiores se produce entre sus propios organismos, agencias o sociedades para intentar evitar las consecuencias negativas de los monopolios, así como para que la productividad, los precios o la innovación, entre otros, se asimilen en lo posible a las condiciones de mercado. En el ámbito local, también puede ser entendida como la competencia entre diferentes ayuntamientos para atraer nuevos residentes, turismo, inversiones, actividad económica, etc.*

- ¿Existe en vuestra corporación competencia entre organismos públicos o sociedades municipales del propio ayuntamiento a la hora de gestionar bienes o servicios similares? ¿Y en la obtención de recursos?
- ¿Si es así, creéis que resulta beneficiosa dicha competencia? ¿Se consigue el efecto “de mercado” esperado?
- ¿Existen políticas estratégicas y estructuradas de competencia con otros municipios?
- ¿En que sectores inciden principalmente dichas políticas (turismo, servicios, cultura, promoción económica, etc.)?
- ¿En general, cuál es su alcance (a nivel mundial, nacional, autonómico, etc.)?

11. Colaboración entre el sector público y el sector privado.

- ¿Se da (o ha dado) en vuestra organización?
- ¿Recordáis alguna colaboración significativa?
- ¿En tal caso, y en vuestra opinión, resulta (o resultó ser) beneficiosa?
- ¿En general, creéis que se tiene la percepción del ayuntamiento como un actor más en la actividad económica, de entre los muchos otros actores públicos y privados existentes?

12. Competencia real o simulada público-privada. *Existencia real o creación de mercados simulados donde el sector público y el privado compiten entre sí por unos recursos limitados.*

- ¿Se dan en vuestra corporación situaciones de competencia real entre organismos públicos y sociedades municipales con empresas u organizaciones del sector privado?
- ¿Si es así, podríais citar algún ejemplo?
- ¿Cómo se defiende o garantiza dicha competencia?
- ¿Resulta beneficiosa dicha competencia? ¿Creéis que son realmente competitivos los organismos públicos y sociedades municipales dependientes de vuestra corporación?

13. Precios, tasas y tiquets moderadores del consumo o copagos.

- ¿En vuestra organización, se utilizan de forma tradicional (fines recaudatorios, cobertura del coste del servicio) o como instrumento estratégico de NGP (regulación de la demanda, promoción de ciertos sectores, etc.)?
- ¿En este último caso, creéis que en general son útiles?

14. Vales, bonos y cheques.

- ¿Se utilizan en vuestro ayuntamiento? ¿Con la misma finalidad que el instrumento anterior?
- ¿Se informa suficientemente de su existencia y posibilidades de uso?
- ¿Existe discrecionalidad en su concesión?
- ¿Cumplen normalmente su propósito?
- ¿Inconvenientes?

15. Mercados de derechos, permisos o cuotas para gestionar el uso de los recursos de propiedad común.

- ¿Habéis utilizado alguna vez este instrumento en vuestro ayuntamiento?
- ¿En alguna ocasión se han repartido los derechos de uso o de gestión de determinados servicios públicos?
- ¿Atendiendo a fines estratégicos (para favorecer la competencia, productividad, etc.)?

- ¿En tal caso, cuáles han sido los resultados/consecuencias de dicha práctica?

16. Contratación externa de la producción de bienes o servicios suministrados bajo provisión pública (gestión indirecta).

- ¿Podríais indicar el grado de externalización de los servicios públicos en vuestra corporación?
- ¿Se trata de una tendencia en aumento, a la baja o más o menos estabilizada en el tiempo?
- ¿Cuáles son las razones fundamentales de dicho proceso?
- ¿Se evalúan de manera objetiva e individualizada los pros y los contras antes de llevar a cabo cualquier proceso de externalización (análisis de indicadores, estudios económicos y de viabilidad, planificación de las actividades, etc.)?
- ¿Desde qué departamentos se gestionan las concesiones de servicios públicos (únicamente desde el departamento de contratación, de forma compartida con el área económica, exclusivamente desde el área económica, desde un departamento independiente de los dos anteriores, desde sociedades municipales, etc.)? ¿Conocéis los motivos?
- ¿Realizáis algún otro tipo de práctica en la provisión de servicios públicos que resulte significativa por su nivel de innovación o de rendimiento (contratos-programa, empresas mixtas, holdings empresariales, etc.)?

17. Normas y restricciones presupuestarias. *Entendidas en sentido amplio, como cláusulas de cierre o restricciones de tipo estratégico en la gestión y regulación de la provisión de servicios públicos.*

- ¿En vuestra corporación, se utiliza el presupuesto como un verdadero instrumento estratégico de gestión y planificación?
- ¿En general, se respetan sus restricciones (entendidas en sentido amplio, de concienciación y de autolimitación por parte de los departamentos gestores del gasto)?
- ¿Suelen producirse intentos de evasión o de incumplimiento, en especial por parte de las empresas municipales (contratación de personal, límites de endeudamiento, etc.)?
- ¿En caso de que así sea, cómo se controlan dichas prácticas?

18. Control interno y control de gestión.

- ¿Quién lleva a cabo dicha función (la Intervención, otro órgano independiente)?
- ¿Disponéis de algún sistema de contabilidad de costes (modelo ABC, etc.)?
- ¿En caso de que así sea, consideráis que su existencia supone realmente una ventaja?
- ¿Soléis realizar estudios económicos objetivos, independientes y vinculantes acerca del funcionamiento, eficiencia y eficacia de los servicios públicos municipales?

19. Eficiencia y eficacia. Indicadores de actividad y cuadro de mando. *Eficacia de outputs (grado de consecución de los objetivos previstos) y de outcomes (resultado de los impactos efectuados). Eficiencia (máxima eficacia al mínimo coste humano, material y financiero).*

- ¿En general, cómo se mide el grado de eficiencia y de eficacia en vuestra corporación?
- ¿Disponéis formalmente de indicadores de eficiencia y eficacia, tanto de rendimiento del personal como de los servicios?
- ¿En tal caso, de que tipo (series temporales, comparativas con otras poblaciones, etc.)?
- ¿Disponéis de algún indicador que mida el grado de calidad de los servicios prestados?
- ¿En general, cómo se recopila la información suministrada por los indicadores, automática (importada directamente de aplicaciones informáticas) o manualmente?
- ¿La información obtenida se utiliza estratégicamente, o simplemente a efectos estadísticos?
- ¿Disponéis de cuadro de mando?
- ¿En caso afirmativo, qué tipo de indicadores contiene (resultados económicos, satisfacción de los ciudadanos y usuarios de los servicios, productividad del personal, etc.)?
- ¿En vuestra opinión, resulta útil disponer agrupadamente de dicha información?

20. Sistemas de planificación, seguimiento, evaluación y mejora del servicio ofrecido al ciudadano por la Administración Local.

- ¿En general, planificáis estratégicamente y por objetivos?

- ¿Si es así, quién o quienes realizan dicha planificación (políticos, gerentes, gestores de los servicios, etc.)?
- ¿Disponéis de algún sistema de evaluación de los resultados obtenidos a partir de los indicadores?
- ¿Si es así, dichos resultados se utilizan para “retroalimentar” el proceso de gestión, iniciando las acciones correctoras que sean precisas?
- ¿Consideráis que la utilización de dicha metodología supone una ventaja?

21. Planes de calidad e innovación.

- ¿Disponéis oficialmente de algún plan de calidad o de modernización?
- ¿Si es así, afecta a toda la organización o solamente a una parte de ella?
- ¿Es de elaboración propia o ha sido realizado por una entidad externa o consultoría?
- ¿En que fase de implantación se encuentra en la actualidad?
- ¿El punto de partida de dicho plan está basado en un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades)?
- ¿Tenéis oficialmente establecidos la misión, visión y valores de vuestra organización?
- ¿Podrías evaluar el grado de cumplimiento de dicho plan?
- ¿Y su relación coste/beneficio?

22. Modelos de excelencia y certificaciones ISO.

- ¿Vuestra administración utiliza o está adaptada a algún modelo de excelencia en la gestión?
- ¿En caso de que así sea, se trata de un modelo propio o adaptado a partir de alguno de los famosos (EFQM, Ciudadanía, CAF, etc.)?
- ¿Habéis realizado alguna autoevaluación o sido evaluados externamente?
- ¿Qué puntuación (o premio, si se diera el caso) habéis logrado?

- ¿Disponéis de algún departamento o área municipal certificados según la normativa ISO 9000?
- ¿Y algún otro tipo de certificación de calidad (ISO 14000 medioambiental, etc.)?
- ¿Creéis que, en la práctica, la adaptación a un modelo de excelencia (o la obtención de certificados de calidad) ha supuesto una mejora cuantificable en términos reales para vuestra organización?

23. Modernización y gestión por procesos.

- ¿Qué tipo de gestión predomina en vuestra organización: la burocrática/funcional o la gestión por procesos?
- ¿Qué grado de evolución presenta en la actualidad?
- ¿Habéis recopilado/dibujado/redactado la totalidad o parte de vuestros procesos corporativos?
- ¿Diferenciáis los procesos internos de los externos o de atención al público?
- ¿Y los procesos clave, estratégicos y de soporte?
- ¿En general, se trata de procesos flexibles?
- ¿En cuanto a su número y extensión, predominan unos pocos procesos principales, largos y transversales o, por el contrario, un gran número de procesos cortos y de escaso alcance interdepartamental?
- ¿Practicáis la reingeniería de procesos?
- ¿Cómo y con qué frecuencia?
- ¿Utilizáis algún programa de gestión integrada de expedientes corporativos?
- ¿En caso afirmativo, es de elaboración propia o de adquisición externa?
- ¿Dispone de interconexión/interacción con otras bases de datos corporativas (contabilidad, recaudación, RRHH, patrimonio, etc.)?
- ¿Permite establecer indicadores de gestión?
- ¿Disponéis de sistemas de información geográfica (GIS)?

- ¿En general, consideráis que la utilización de las metodologías de gestión relacionadas en este punto suponen una ventaja para vuestra organización?

24. La e-Administración.

- ¿Disponéis de página Web moderna y frecuentemente actualizada?
- ¿En que grado de evolución se encuentra?
- ¿Permite realizar trámites *on line*?
- ¿Y cobros?
- ¿Y acceder a ciertos expedientes por parte de sus interesados (nueva ley de acceso telemático a los expedientes administrativos)?
- ¿Cómo (certificado digital, NIF, clave personal, etc.)?
- ¿En caso negativo, ha establecido vuestra corporación alguna previsión, plan o calendario de adaptación a dicha ley?
- ¿De qué forma garantizáis la seguridad de las transacciones en línea (ley de protección de datos personales, etc.)?
- “Brecha digital”. ¿Garantizáis el derecho a la igualdad de acceso a los servicios públicos por parte de los ciudadanos en caso de que la realización de ciertos trámites (reservas de instalaciones municipales, solicitud de subvenciones, venta de entradas, etc.) por vía telemática pueda suponer una ventaja respecto a las otras vías tradicionales (presencial, telefónica o postal)?
- ¿Para evitar lo anterior, facilitáis o promocionáis de algún modo el acceso ciudadano a Internet y a las nuevas tecnologías (firma digital, actividades formativas, etc.)?
- ¿Cumplís los protocolos W3C de accesibilidad a la Web de personas con discapacidad?
- ¿Realizáis notificaciones por vía telemática (e-mail, sms, Internet)?
- ¿Y subastas on line (nueva ley de contratos del sector público)?
- ¿En caso de que vuestro ayuntamiento disponga de OAC, qué papel juega en la recepción/tramitación de las solicitudes on line (centraliza totalmente su gestión, sólo de manera parcial o no interviene)?

- ¿Y en la atención telefónica?
- ¿Se está planificando, valorando o impulsando de algún modo la transición de la OAC presencial a la OAC virtual?
- ¿Creéis que interesa política o estratégicamente a vuestra corporación dicha transición?
- ¿Tiene vuestra corporación establecidos en estas materias convenios de interoperatividad con otras administraciones (AOC, e-tram, eacat, etc.)?
- ¿Podríais establecer el nivel de evolución/resultados alcanzado por vuestra organización en cuanto a e-administración?

25. Simplificación administrativa: Ventanilla única y Oficinas de Atención al Ciudadano.

- ¿Disponéis de OAC?
- ¿Desde cuándo?
- ¿Qué tipo de trámites gestiona (todos los que implican atención al público, casi todos, algunos, los de atención al público en combinación con algunos procesos de tipo interno, etc.)?
- ¿Su funcionamiento está basado en la gestión por procesos?
- ¿Disponéis de indicadores de funcionamiento de dicho servicio?
- ¿Podríais evaluar su grado de integración/coordinación con los demás departamentos corporativos?
- ¿Vuestro ayuntamiento dispone de oficinas de atención descentralizadas (en barrios, zonas, etc.)?
- ¿Su localización/distribución está planificada atendiendo a motivos estratégicos y de buena gestión o se debe a otros factores (falta de espacio, oportunismo político, etc.)?
- ¿En general, cómo valoraríais su existencia/funcionamiento (tanto de la OAC como de las oficinas descentralizadas, en caso de que existan)?

26. Cartas de Servicio al Ciudadano.

- ¿Disponéis de cartas de servicio?

- ¿Si es así, son de tipo general o adaptadas a las particularidades de cada servicio?
- ¿Qué servicios disponen de este tipo de documentos?
- ¿Qué nivel de responsabilidad/compromiso establecen?
- ¿Los compromisos son explícitos, concretos, medibles y basados en indicadores?
- ¿De que forma puede el ciudadano/usuario exigir su cumplimiento?
- ¿En caso de quejas/reclamaciones por incumplimiento, existe algún tipo de compensación o se emite una simple carta o notificación de disculpa?
- ¿Establecen algún compromiso o garantía de tipo ético?
- ¿En vuestra opinión, suponen realmente dichas cartas una garantía (adicional a las ya establecidas por el derecho administrativo) efectiva y valorable de manera objetiva por los usuarios/administrados?

27. La medición de la percepción y satisfacción del ciudadano: Intercambio de información, participación ciudadana, sistemas de quejas y sugerencias, procesos de evaluación, interés público y presupuestos participativos.

- ¿Existe en vuestra corporación un área o departamento específico de participación ciudadana?
- ¿Podríais describir i valorar de forma sintética su funcionamiento?
- ¿Disponéis de sistemas de recogida de quejas y sugerencias de los ciudadanos?
- ¿Podríais describir i valorar de forma sintética su funcionamiento?
- ¿Las quejas y aportaciones ciudadanas se clasifican, estudian y utilizan como información estratégica para la mejora continua, o simplemente se les da el trámite reglamentario correspondiente (respuesta informal y solución puntual, si es posible)?
- ¿En vuestra opinión, existe realmente una implicación conjunta en la mejora de los servicios por parte del ayuntamiento y sus clientes/administrados?
- ¿Existe algún mecanismo planificado y estructurado de “análisis de mercados” que permita conocer las preferencias de los ciudadanos o grupos de interés antes de que las demandas/quejas/sugerencias se produzcan?

- ¿Medís el impacto de las políticas o de la gestión administrativa en determinados grupos de interés individualizadamente o, por el contrario, las evaluáis de forma conjunta e impersonal? Dicho de otro modo: ¿Se valora la utilidad individual y separada que los servicios puedan aportar a cada uno de los administrados o grupos de interés más allá del simple servicio público obligatorio, general e indiferenciado?
- ¿Vuestros presupuestos son participativos?
- ¿Podrías describir i valorar de forma sintética su funcionamiento y resultados?

28. La comunicación y el márketing público municipal.

- ¿Se sigue en vuestra corporación algún tipo de política o estrategia previamente establecida en este sentido, o se actúa “sobre la marcha”?
- ¿Tenéis establecida o promocionáis alguna “marca de ciudad”?
- ¿Existe en vuestra organización algún vínculo o interacción entre dicha disciplina y la participación ciudadana (indicadores de impacto de las campañas publicitarias, posibilidad de quejas y sugerencias, etc.)?

29. Evolución y perspectivas futuras de la modernización.

- ¿Hacia dónde va vuestra organización en materia de modernización? ¿Cuáles creéis que van a ser los siguientes pasos en este sentido?
 - ¿En vuestra opinión, cuál es el ritmo de evolución/implantación del nuevo modelo?
 - ¿Os encontráis o habéis pasado alguna vez por fases de estancamiento o retroceso? ¿Por qué razón?
 - ¿Consideráis que en este proceso de evolución/implantación el tamaño de la organización es un factor determinante?
-